

L'ÉVOLUTION DU DROIT DE VOTE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Jean-Yves Faberon*

La Nouvelle-Calédonie entretient des rapports particulièrement exacerbés avec l'exercice du droit de vote. C'est lui qui est mis en oeuvre dans l'exercice des si sensibles consultations d'autodétermination. C'est en raison du résultat de ces consultations, inéluctablement lié à leur situation minoritaire dans l'ensemble de la population, que les indépendantistes avaient tout d'abord revendiqué le droit de vote pour les seuls autochtones, cadre dans lequel ils sont majoritaires. Sans faire droit à une telle prétention ethnique, le statut de 1999 consécutif à l'Accord de Nouméa opère cependant une restriction du droit de vote: sous l'appellation de citoyenneté calédonienne, il est réservé aux seuls individus établis depuis une certaine durée en Nouvelle-Calédonie, toutes ethnies confondues. Le suffrage n'est plus universel pour les élections territoriales et les futures consultations d'autodétermination. Mais la délimitation des citoyens non néo-calédoniens exclus du droit de vote est complexe et controversée: une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel a entraîné une forte contestation des indépendantistes, bientôt suivis du Gouvernement français, résolu en conséquence à recourir à une révision constitutionnelle, contre la position du RPCR. Voilà donc un désaccord au sein de l'Accord de Nouméa.

New Caledonia's approach to the exercise of voting rights makes it unique as a French Overseas Territory. It is through this approach, however, that the very sensitive consultations on self-determination have been able to proceed. Because of their minority position, the representatives of the Kanak movement for independence have sought to limit voting rights to the indigenous people only, among whom they form a majority. Without acceding to such an ethnic claim, the statute of 1999 (linked to the Nouméa Accord) stipulates a restriction on the right to vote: under the name of "New Caledonian citizenship", voting rights are now reserved only for individuals living in New Caledonia for a certain period irrespective of their ethnic background. The right to vote is no longer universal for territorial elections or for future consultations on self-determination. However, the exclusion of some citizens of New Caledonia from the right to vote is complex and controversial:

* Professeur de Droit public à l'Université de Montpellier I. Directeur de l'Institut de Droit d'Outre-mer.

reservations made by the French Constitutional Council triggered strong reactions from among Kanak pro-independence representatives. As a result the French Government, acting contrary to the position of the RPCR, came to the conclusion that only a constitutional revision could resolve the matter. Since the RPCR still opposes this principle, it has become a major point of contention arising out of the Nouméa Accord.

La Constitution française de 1958 affirme en son article 1^{er} que « la France assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Selon son article 3, alinéas 3 et 4, « le suffrage est toujours universel » et « 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 principe du suffrage universel est acquis définitivement en France depuis 1848 –au moins pour les hommes- mais il n'a pas été aussitôt appliqué dans le contexte colonial. En Nouvelle-Calédonie notamment, il faut attendre 1946 pour assister à l'abrogation du Code de l'indigénat, qui distinguait, et pas seulement en matière de suffrage, deux régimes complètement différents...

Mais la IV^{ème} et la V^{ème} Républiques appliquent pleinement le principe du suffrage universel, et c'est sous leur autorité que se réalisera la décolonisation (dont le drame algérien, après la guerre d'Indochine, ne doit pas occulter la réussite en Afrique noire).

La libre détermination inscrite dans le préambule de la Constitution et applicable, d'après le Conseil constitutionnel, sur la base de l'article 53 alinéa 3 de la Constitution, permet aux « populations intéressées » d'exprimer démocratiquement, c'est-à-dire majoritairement, leur souhait d'accéder à la souveraineté. Ce processus a conduit normalement nombre d'anciennes colonies à l'indépendance... mais pas en Nouvelle-Calédonie qui a la caractéristique, unique dans les territoires français d'outre-mer, de connaître un peuplement d'origine extérieure tel que les autochtones, les mélanésiens ou kanak, sont minoritaires dans leur pays.

I LA CONFRONTATION DES INDÉPENDANTISTES DE NOUVELLE-CALÉDONIE AU DROIT DE VOTE.

En Nouvelle-Calédonie, les indépendantistes appartiennent essentiellement à l'ethnie mélanésienne: très rares sont les non-kanak indépendantistes.

Mais les kanaks ne sont pas tous indépendantistes... Et comme les kanak ne constituent pas eux mêmes la majorité de la population calédonienne (ils en atteignent 45 %), on en déduit aisément que les indépendantistes ne sont pas majoritaires.

Dès lors, comment, pour eux, prétendre atteindre leur but, l'indépendance, par un vote d'auto-détermination? Dans le cadre démocratique du suffrage universel, leur situation minoritaire les handicape.

Le mouvement indépendantiste a commencé par s'enfermer dans ce problème, en s'intitulant, en 1980, Front de Libération Nationale Kanak Socialiste (FLNKS), limitant ainsi l'idée d'accession à l'indépendance aux seuls kanak.

Cela constituait un double problème: celui du rejet des non-kanak éventuellement sympathisants aux thèses indépendantistes; et celui de la limitation à une minorité, ne pouvant dès lors accéder au succès électoral.

Mais cette idée était résumée par l'apostrophe: on ne demande pas aux colonisateurs de se prononcer sur la décolonisation... Elle a pu permettre aussi d'ironiser: « Canaque plus en quelque sorte »...¹

Dès 1983, le FLNKS adopte une conception plus large, en faisant sienne la déclaration issue de la table-ronde du 12 juillet 1983 à Nainville-les-Roches, (réunissant les représentants des indépendantistes, des anti-indépendantistes du RPCR ou Rassemblement pour la Calédonie dans la République, et de l'Etat). Son point 2 affirme « la reconnaissance de la légitimité du peuple kanak, premier occupant du territoire, se voyant reconnaître en tant que tel un droit inné et actif à l'indépendance dont l'exercice doit se faire dans le cadre de l'autodétermination prévue et définie par la Constitution de la République française, autodétermination ouverte également pour des raisons historiques aux autres ethnies dont la légitimité est reconnue par les représentants du peuple kanak ».

Ces autres ethnies ayant une légitimité historique sont les différents européens et asiatiques arrivés en Nouvelle-Calédonie au XIX^{ème} siècle, voire au début du XX^{ème} siècle, soit contre leur gré (les bagnards), soit pour servir de main d'œuvre à la mise en valeur du pays.

Mais la mise à l'écart du suffrage universel de ceux qui s'étaient installés plus récemment et de ceux qui n'étaient en Nouvelle-Calédonie que pour un séjour plus ou moins long, ne pouvait être admise en droit français.

Le procédé consistant à donner un avantage aux kanak en sur-représentant les secteurs où ils constituent l'essentiel de la population (ailleurs que dans l'agglomération de Nouméa), a été limité par le Conseil constitutionnel qui a déclaré dans sa décision du 8

1 Dominique Turpin: La gauche, la représentation et le droit de suffrage, in Association pour le respect des lois de la République: *Nouvelle-Calédonie. La stratégie, le droit et la République*, Pedone, 1985, p 121.

août 1985: « le congrès, dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire, doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques; s'il ne s'ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent intervenir que dans une mesure limitée, qui, en l'espèce, a été manifestement dépassée ».

Cependant, à l'occasion de différents scrutins d'autodétermination, le corps électoral a été réduit par l'exclusion des résidents de moins de trois ans. L'idée était que les fonctionnaires « de passage » ou autres personnes peu impliquées dans le territoire en cause n'avaient pas à peser dans un enjeu aussi fondamental ... pour les autres qu'eux; et il est vrai que cette exclusion n'avait pas soulevé d'émotion. Il s'agissait des consultations organisées par la loi du 22 décembre en Côte française des Somalis, par la loi du 28 décembre 1976 en territoire français des Affars et des Issas et par la loi du 5 juin 1987 en Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil constitutionnel, appelé à se prononcer sur la régularité de cette dernière, n'a pas remis en cause cette disposition.

Mais l'année suivante, en 1988, consécutivement aux accords de Matignon, conclus entre les indépendantistes, les anti indépendantistes et l'Etat, le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie prévoyait une consultation d'autodétermination pour 1998, et décida alors que la durée de résidence exigée serait non plus de trois, mais de dix ans. Le Conseil constitutionnel n'aurait sans doute pas admis un tel écart, et c'est une des raisons pour lesquelles cette loi statutaire a été soumise à référendum national, expression directe du souverain échappant ainsi à tout contrôle.

L'accord de Nouméa du 5 mai 1998,² entre les trois partenaires des accords de Matignon, remplace le scrutin d'auto détermination prévu en 1998 par une consultation

2 Sur l'accord de Nouméa et les nouvelles institutions de la Nouvelle-Calédonie, cf: Jean-Yves Faberon: *L'accord de Nouméa, Regards sur l'actualité*, mai 1998, p 19. La Nouvelle-Calédonie, « pays à souveraineté partagée », *Revue du Droit public* 1998, p 6645. La Nouvelle-Calédonie et Constitution: la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, *Revue du Droit public* 1999, p 113. La nouvelle donne institutionnelle en Nouvelle-Calédonie. *Revue française de Droit constitutionnel* 1999, p 345. Valérie Goesel-Le Bihan: La Nouvelle-Calédonie et l'accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation, *Annuaire français de Droit international* 1998, p 24. Olivier Gohin: L'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, *Actualité juridique -Droit administratif* 1999, p 500. Ainsi que l'ouvrage collectif sous la direction de Jean-Yves Faberon et Guy Agniel: « *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé* », La Documentation française, 2000, 464 p (avec notamment Olivier Gohin: Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie, p 387). Et la très bonne thèse de Jeanne PAGE: « *Du partage des compétences au partage de la souveraineté: des territoires d'outre-mer aux pays d'outre-mer* », Université d'Aix-Marseille III, 2000, 570 p.

sur cet accord, en conservant un corps électoral excluant ceux qui comptent moins de dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie. De plus, l'accord de Nouméa dispose que ce corps électoral restreint sera désormais la règle pour tous les scrutins propres au territoire: scrutins d'autodétermination et aussi élections aux assemblées de province formant le congrès du territoire.

L'accord de Nouméa appelle « citoyens de Nouvelle-Calédonie » la population ainsi définie, à qui il accorde le bénéfice d'une préférence en matière d'emploi sur le territoire.

Si l'on est loin de la conception stricte du peuple kanak et de sa « libération nationale », il s'agit néanmoins d'énormes dérogations aux principes les plus fondamentaux du droit public français; leur réalisation exige donc une révision constitutionnelle. C'est ainsi que par la révision du 20 juillet 1998, la Constitution est dotée d'un titre nouveau, dérogoire, relatif à la Nouvelle-Calédonie, dans lequel l'article 77 nouveau constitutionnalise les orientations de l'accord de Nouméa.

Dès lors la Nouvelle-Calédonie peut être régulièrement dotée d'un nouveau statut appliquant l'accord de Nouméa, avec la loi organique du 19 mars 1999.

II LES DISPOSITIONS DU STATUT DE 1999.

La nouvelle donne institutionnelle en Nouvelle-Calédonie est basée notamment sur les particularités qui y affectent le corps électoral.

En effet, il est clair que les listes électorales de droit commun sont en vigueur tant à l'égard des votations nationales (législatives, présidentielle et référendums nationaux) que communales³ et européennes. L'application du suffrage universel reste donc considérable.

Mais pour les votations relatives à la Nouvelle-Calédonie, ce grand principe laisse place à des dispositions spécifiques. L'accord de Nouméa (dont les orientations ont valeur constitutionnelle) dit (au début de son point 2): « la notion de citoyenneté fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale ».

Le corps électoral restreint pour les consultations d'autodétermination prévues à la fin de la période visée par l'accord de Nouméa (qui commenceront dans le courant du quatrième mandat des assemblées délibérantes prévues par l'accord de Nouméa, donc entre 2014 et 2019) ne soulève pas de contestation.

Citons l'article 218 de la loi statutaire du 19 mars 1999:

3 À moins que les communes acquièrent un jour une organisation propre à la Nouvelle-Calédonie.

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

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

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

Un problème va se poser à l'égard du corps électoral restreint pour les élections aux assemblées délibérantes.

Reprenant le texte de l'accord de Nouméa (point 2.2.1. alinéa 4), l'article 188 de la loi statutaire dit:

- (1) « - Le congrès et les assemblées de province sont élus par un corps électoral composé des électeurs satisfaisant à l'une des conditions suivantes:
 - (a) Remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998;

- (b) Etre inscrits sur le tableau annexe et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province;
 - (c) Avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et soit justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit avoir eu un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit avoir un de leurs parents inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.
- (2) Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile ».

Et l'article 189 ajoute:

- (1) « Les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 188 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province. Cette liste est dressée à partir de la liste électorale en vigueur et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin.
- (2) Une commission administrative spéciale est chargée dans chaque bureau de vote de l'établissement de la liste électorale spéciale et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin.
- (3) La liste électorale spéciale et le tableau annexe sont permanents. Ils font l'objet d'une révision annuelle... ».

Nous avons donc un système dans lequel une liste électorale de droit commun est opérationnelle à l'égard de toutes les élections et votations autres que pour la désignation des membres des assemblées de province et du congrès; cette liste générale est constituée de l'ensemble des électeurs figurant dans deux documents: la liste électorale spéciale à l'élection des assemblées de province et du congrès, regroupant les électeurs qui ont la qualité de citoyens de Nouvelle-Calédonie, et le tableau annexe des électeurs non admis à participer aux scrutins propres à la Nouvelle-Calédonie.

III LA QUESTION DU TABLEAU ANNEXE

Un problème concerne l'interprétation de l'inclusion par la loi statutaire (article 188 b), dans l'électorat restreint de la Nouvelle-Calédonie, des personnes qui répondent à la condition « d'être inscrits sur le tableau annexe et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ». Ce tableau

annexe doit-il être entendu comme celui arrêté lors de la consultation du 8 novembre 1998, ou doit-on le concevoir de manière évolutive et « glissant »?

Dans la première hypothèse, l'électorat restreint ne se voit ajouter qu'entre 1998 et 2008 les personnes inscrites entre 1988 et 1998.

Dans la seconde hypothèse, l'électorat restreint propre à la Nouvelle-Calédonie se voit toujours agréger, au fur et à mesure que le temps passe, les personnes qui atteignent dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie. Cette seconde hypothèse n'est pas contradictoire avec la première jusqu'en 2008. Mais à partir de cette date on distingue l'interprétation restrictive (la liste spéciale ne peut plus être grossie de personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie après 1998), et l'interprétation large (le mécanisme de la condition de dix ans de résidence fonctionne constamment sans rencontrer de seuil de blocage).

IV L'INTERPRÉTATION PARLEMENTAIRE

Lorsqu'un texte sujet à interprétation est une loi parlementaire, on a l'avantage de disposer des travaux préparatoires: rapports, débats.

On observera d'abord que l'article 177 du projet de loi (qui deviendra l'article 188 de la loi) n'a guère provoqué de débats, dans l'une comme l'autre assemblée, qui procèdent très rapidement à son adoption.⁴

On peut alors supposer que les parlementaires ont été parfaitement éclairés par leurs rapporteurs respectifs. Que disent ces derniers? Ils s'expriment effectivement en toute clarté sur la question en cause.

Pour M René Dosiere, Rapporteur du texte à l'Assemblée Nationale: « Le texte de l'accord de Nouméa est le fruit d'un compromis. Il indique que le droit de vote aux élections provinciales sera réservé aux électeurs qui, « inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection ». A quel tableau annexe fait-on référence dans l'accord de Nouméa? Il est clair qu'il s'agit du tableau qui a été constitué en vue de la consultation référendaire de 1998. Figurent sur ce tableau –et sont donc exclues de la liste électorale spéciale- les personnes qui ne respectent pas la condition fixée par la loi référendaire du 9 novembre 1998, c'est à dire celles qui n'ont pas eu leur domicile en Nouvelle-Calédonie de la date du référendum du 9 novembre 1988 jusqu'à la date de la consultation, qui aurait dû être celle relative à l'autodétermination, de 1998.

4 Cf pour l'Assemblée Nationale, JO débats, 22 décembre 1998 p 10.925; et pour le Sénat, JO débats, 5 février 1999, p 732.

L'article 76 de la Constitution, introduit par la révision de juillet dernier, prévoit l'organisation du référendum sur l'accord de Nouméa se substituant au scrutin d'autodétermination. Il indique que « sont admis à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 ». Le tableau annexe prévu en 1988 pour le référendum de 1998 a donc été maintenu. La date de référence est ainsi 1998, date d'établissement de ce tableau. Les personnes installées en Nouvelle-Calédonie après le référendum de 1988 jusqu'à la consultation de 1998, pourront donc voter aux élections provinciales dès qu'elles auront rempli la condition de domicile. Les premières retrouveront ce droit de suffrage en 1999, les dernières à la fin de 2008 ».⁵

On ne saurait être plus limpide ! La volonté du législateur apparaît en pleine lumière.

Au Sénat, le rapporteur M. Jean-Jacques HYEST adopte une tonalité identique et précise que « faisant référence au tableau annexe « mentionné au I de l'article 178 », c'est à dire « tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin » et pris en considération pour dresser la « liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province », ce b) pouvait être interprété comme prévoyant une intégration progressive dans la liste figurant sur ce tableau des personnes nouvellement domiciliées en Nouvelle-Calédonie dans l'attente de remplir la condition de dix ans de domiciliation pour accéder à la qualité d'électeur. Or, selon les informations délivrées à votre rapporteur, l'intention sous-jacente à l'Accord de Nouméa n'est pas d'instaurer un corps électoral « glissant », s'enrichissant au fil du temps des personnes dont l'inscription serait progressivement portée au tableau annexe et qui en sortiraient pour devenir des électeurs au moment où elles pourraient justifier de dix ans de résidence. Aussi l'Assemblée Nationale, sur proposition de sa commission des lois et avec l'accord du Gouvernement, a-t-elle préféré supprimer ce renvoi au I de l'article 178 afin de lever toute ambiguïté. Reste cependant à déterminer quel est le tableau annexe visé par l'article 177 qui aura vocation à se vider de sa substance au fur et à mesure que les personnes qui y sont inscrites pourront justifier de dix années de résidence en Nouvelle-Calédonie et accéderont ainsi à la qualité d'électeur. Selon le rapport de l'Assemblée Nationale, il s'agit du tableau annexe « prévu en 1988 pour le référendum de 1998 » et arrêté à cette date, retenue comme « date de référence ». Le tableau annexe visé est celui qui a été établi en application de l'article 1^{er} du décret n° 90-1163 du 24 décembre 1990 pris pour la mise en œuvre des articles 2 et 3 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988, tel que mis à jour pour la consultation du 8 novembre

5 René Dosiere: Rapport sur le projet de loi organique, Document Assemblée Nationale n° 1.275, enregistré le 16 décembre 1998, tome I, p 190-191.

1998 en vertu de l'article 7 du décret n° 98-733 du 20 août 1998 portant organisation de cette consultation ».⁶

On peut donc dire que lorsque la loi organique est votée, elle l'est dans un contexte dépourvu de toute ambiguïté, à la lumière de travaux préparatoires explicites.

A la fin des débats du Sénat, le Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer, M. Jean-Jack Queyranne affirme aussi explicitement: « Aux termes de l'article 177, peuvent participer à l'élection des assemblées de province les personnes qui remplissaient les conditions pour voter lors de la consultation du 8 novembre 1998, et celles qui, inscrites au tableau annexe du 8 novembre 1998, auront, au jour du scrutin provincial, rempli la condition de dix ans de résidence... A mesure qu'elles rempliront la condition de résidence entre 1998 et 2008, ces personnes pourront voter à l'élection aux assemblées de province ».⁷

V *L'INTERPRÉTATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LE PROJET DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION*

Le Conseil constitutionnel, par sa décision du 15 mars 1999, a estimé quant à lui « qu'il ressort des dispositions combinées des articles 188 et 189 que doivent notamment participer à l'élection des assemblées de province et du Congrès les personnes qui, à la date de l'élection, figurent au tableau annexe mentionné au I de l'article 189 et sont domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998; qu'une telle définition du corps électoral restreint est au demeurant seule conforme à la volonté du pouvoir constituant éclairée par les travaux parlementaires dont est issu l'article 77 de la constitution, et respecte l'accord de Nouméa ».

Or, contrairement à l'examen des travaux préparatoires de la loi statutaire auquel nous venons de procéder, ni l'examen de l'accord de Nouméa, ni celui de l'article 77 de la Constitution, ni même celui des travaux préparatoires de cet article n'apporte de pleine lumière sur cette question. Elle n'est pas précisément abordée.

On peut certes estimer que si la question de la fixation du tableau annexe à la consultation de 1998 n'a pas été alors posée, c'est parce que le Constituant écartait cette hypothèse. Mais l'argument est faible, dans le contexte de tels bouleversements de nos principes traditionnels. Dès lors que nous sommes dans le sillage de l'accord de Nouméa, les raisonnements habituels ne sont plus forcément appropriés. Et l'on ne peut se

6 Jean-Jacques Hyest: Rapport sur le projet de loi organique, Document Sénat n°180, session ordinaire de 1998-1999, tome I p 222.

7 JO débats Sénat 17 février 1999, p 967.

suffire d'affirmations basées sur ce que le constituant n'a pas dit: il manque son expression explicite.

Le Gouvernement a donc décidé de réviser – déjà – le titre de la Constitution relatif à la Nouvelle-Calédonie afin de procéder dans la Constitution même à l'affirmation explicite de la précision manquante. Un projet de loi constitutionnelle prévoit que désormais l'article 77 comportera un alinéa supplémentaire selon lequel: « Pour la définition du corps électoral aux assemblées de province et au Congrès de Nouvelle-Calédonie, le tableau annexe auquel se réfère l'accord mentionné au premier alinéa de l'article 76 est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation prévue à cet article », c'est à dire celle de 1998.

Cette disposition, relative à la Nouvelle-Calédonie, a été jointe au projet de révision constitutionnelle permettant à la Polynésie française de se doter d'un nouveau statut, sur le modèle de la Nouvelle-Calédonie. Ce projet de loi a été adopté tel quel par chacune des deux assemblées parlementaires: l'Assemblée nationale l'a voté le 10 juin 1999 à l'unanimité et le Sénat l'a voté le 12 octobre 1999 par 310 voix contre 3.

La dernière étape de la procédure, celle de l'adoption du texte par le Parlement réuni en Congrès, à la majorité des trois cinquièmes, se présentait donc sans difficultés intrinsèques... Mais il se trouve qu'à la date retenue, du 20 janvier 2000, l'ordre du jour des parlementaires à Versailles ne concernait pas seulement les territoires du Pacifique, mais aussi, par ailleurs, une réforme du Conseil supérieur de la Magistrature. Sur ce dernier point, la majorité des trois cinquièmes a finalement semblé non assurée, ce qui a conduit, au dernier moment, l'exécutif à annuler cette réunion du Congrès. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française en font les frais.

Les diverses échéances électorales prévues en 2000, 2001, et 2002 semblent écarter la réunion du Congrès dans un avenir proche. La question est en attente.

VI LE PROBLÈME POLITIQUE

Le débat est en réalité essentiellement politique, même si les arguments juridiques interfèrent. La vérité de la Nouvelle-Calédonie est celle de l'accord tripartite de Nouméa.

La question que nous traitons ici n'avait pu, en réalité, faire l'objet d'un accord formel lors de la signature du 5 mai 1998. C'est ce qui explique qu'elle soit restée tout d'abord dans le flou, et n'ait pas été abordée lors des débats de la révision constitutionnelle de 1998.

Mais il est arrivé un moment où la position restrictive, celle défendue par le FLNKS, a été rejointe par le Gouvernement, qui a su persuader non seulement sa majorité, mais le Parlement tout entier, de l'adopter. Le couplage de cette question spécifique à la Nouvelle-

Calédonie et de la base constitutionnelle du nouveau statut de la Polynésie française devait balayer les dernières préventions.

Il ne reste plus, dans les débats, que les déclarations catégoriques des parlementaires RPCR de Nouvelle-Calédonie, le député Pierre Frogier et le sénateur Simon Loueckhote: tous deux négociateurs et signataires de l'accord de Nouméa, ils sont en désaccord avec ce qui va être massivement approuvé et attirent donc notre attention sur une faille de cet accord.

M Frogier déclare à l'Assemblée nationale: « J'affirme avec force que le RPCR n'a jamais accepté une telle restriction en signant l'accord de Nouméa ... La nécessité de sceller un pacte d'avenir avec les indépendantistes ... nous a conduit à accepter un compromis sur la composition du corps électoral. Ce compromis s'articulait en deux points: d'abord une condition de vingt années de domicile en Nouvelle-Calédonie pour participer à la consultation de sortie de l'accord de Nouméa; ensuite une condition de dix ans de domicile pour participer aux scrutins provinciaux, quelle que soit la date d'arrivée en Nouvelle-Calédonie. L'interprétation qui a été donnée par le Conseil constitutionnel du corps électoral « glissant » est pour nous conforme à l'accord de Nouméa ».⁸

Le sénateur Loueckhote rejoint cette position, et, conscient de l'issue du vote, demande au Gouvernement qu'il prenne l'engagement « que cette définition du corps électoral ... ne vaille que pour la période de l'accord de Nouméa » tant il paraît essentiel « de donner à ceux qui négocieront l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie la possibilité de rediscuter de cette question, qui ne doit, en aucun cas, être à jamais figée ».⁹ Le Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer, M Queyranne lui en donne acte.¹⁰

Certes, le désaccord n'est sans doute pas essentiel, et les conséquences directes de cette révision pourraient être faibles pour la Nouvelle-Calédonie. Mais le consensus politique calédonien est indispensable et il doit être fort, global. Dès lors que la balance entre les deux familles politiques est déséquilibrée, il y a danger. C'est un problème politique, étranger à toutes les leçons que les juristes donnent.

8 JO débats Assemblée nationale, 11 juin 1999, p 5778.

9 JO débats Sénat, 13 octobre 1999, p 5067.

10 « Nous sommes dans le cadre d'un accord, celui de Nouméa, qui a été constitutionnalisé ... Bien évidemment, cette notion de corps électoral restreint ne vaut que pour la durée de l'accord. Ensuite interviendra soit un vote de référendum qui définira alors l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la souveraineté, soit, si les Calédoniens se mettent à nouveau d'accord, une nouvelle étape et donc une nouvelle définition. Le corps électoral restreint vaut pour la durée de l'accord de Nouméa ». JO débats Sénat, 13 octobre 1999, p 5068.

VII CONCLUSION

De grands changements ont été apportés à la République par la Nouvelle-Calédonie depuis 1998. Les conséquences et répercussions en seront certainement très vastes. La révision constitutionnelle adoptée par chacune des deux assemblées parlementaires en 1999 en représente déjà des prolongements, avec deux aspects d'une envergure respective tout à fait différente.

Pour des raisons qui n'ont rien à voir avec son contenu, et alors même que le vote quasi unanime des parlementaires était acquis, la révision est en panne, puisque la réunion du Congrès n'a pas eu lieu. Il n'est jamais bon qu'une panne se prolonge.

