

Distr. RESTRICTED  
PRS/2014/DP.3

ORIGINAL: FRENCH

THIRD INTERNATIONAL DECADE FOR THE ERADICATION OF COLONIALISM

Pacific regional seminar on the implementation of the Third International Decade for  
the Eradication of Colonialism: accelerating action

Denarau, Nadi, Fiji  
21 to 23 May 2014

PRESENTATION BY

MR. MATHIAS MAURICE MARCEL CHAUCHAT

(EXPERT)

## LA QUESTION DES CORPS ÉLECTORAUX EN NOUVELLE-CALÉDONIE : LEÇONS ACTUELLES ET DÉFIS

Les élections au Congrès de la Nouvelle-Calédonie ont eu lieu le 11 mai 2014. L'équilibre du Congrès s'est joué à quelques sièges. L'écart est passé de 8 sièges en 2009 (31/23) à 4 en 2014 (29/25).

L'absence de radiation des personnes irrégulièrement inscrites a pesé : sur 96 347 inscrits (68 236 exprimés) en province Sud, 5 413 demandes de radiation étaient demandées, soit 5,62 % du corps électoral, sans que ce nombre épuise totalement la question des personnes irrégulièrement inscrites<sup>1</sup>. Il y a 40 sièges en province Sud et le quotient/exprimés était à 1706 voix ; la question des radiations portait potentiellement sur 3 sièges en province Sud et 2,5 au Congrès (32 sièges).

La Nouvelle-Calédonie est un pays en voie de décolonisation. La colonisation, c'est le peuplement. L'Accord de Matignon signé en 1988, puis l'Accord de Nouméa signé en 1998, ont neutralisé ce flux migratoire en gelant le corps électoral. Ce processus est sous le regard des Nations unies.

Schématiquement, une personne arrivée avant l'Accord de Matignon de 1988 est électrice avec ses descendants. Une personne arrivée après l'Accord de Nouméa de 1998 ne sera jamais électrice. Pour ceux arrivés entre 1988 et 1998, il faut 10 ans de résidence continue ET être inscrits sur la liste électorale de 1998. Ce dernier critère n'est pas appliqué alors qu'il avait été exigé dans les négociations de l'Accord, et inscrit dans cet Accord, pour mesurer « l'ultime concession », au nom près, faite par le FLNKS.

Cette situation reste mal comprise, faute de pédagogie de la décolonisation, de la part des Métropolitains qui sont privés du droit de vote. La tentation est grande, pour les partis non indépendantistes, de rouvrir le corps électoral en intégrant les populations arrivées, pour « noyer démocratiquement » les Kanak. L'Etat français, allié aux municipalités non indépendantistes, est au cœur de la multiplication des inscriptions indues. Il a refusé jusque 2013 l'accès à la liste électorale de 1998, empêchant ainsi jusque 2013 de connaître, précisément et nominativement, ceux qui pourront accéder à la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie.

L'Etat français, par l'expression de son Premier ministre à l'Assemblée nationale le 25 février 2014, a refusé une opération de transparence.

<sup>1</sup> De nombreux descendants des personnes radiées ont été inscrits et il faudra, dans un second temps, les radier également.

Cette affaire est grave, non seulement parce qu'elle jette un doute sur la capacité de la France à décoloniser pacifiquement, mais parce qu'elle porte en elle la contestation de l'élection du Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Le corps électoral référendaire, qui suit les mêmes procédures d'établissement, pourrait être également contesté. C'est tout le processus d'achèvement de l'Accord de Nouméa qui est potentiellement menacé.

Le FLNKS a porté l'affaire devant le Tribunal de Première Instance

## **I. L'AFFAIRE DES RADIATIONS**

Si aucun tribunal n'a admis d'inscription des Kanak oubliés, au motif de l'absence de demande personnelle de l'électeur, même quand il comparaisait, les résultats des radiations ont été contrastés par province :

- Pour la province Sud, 5413 demandes de radiation ont été déposées, 11 ont été obtenues, soit un taux de 0,20 %.
- Pour la province Nord, 205 demandes de radiation ont été déposées, 183 ont été obtenues, soit un taux de 90,14 % %.
- Pour la province des Îles, 36 demandes de radiation ont été déposées, 0 ont été obtenues, soit un taux de 0 %, en raison d'une absence de convocation de l'avocat et des tiers électeurs.

Les jugements du Tribunal de Première Instance mettent à la charge des tiers électeurs la somme de 10 000 FCFP (soit environ 83,30 €) par électeur représentés au titre des frais irrépétibles, ce qui, pour un contentieux de masse (628 condamnations), aboutit à des montants qu'aucun des tiers électeurs, soit personnellement, soit solidairement, n'est en mesure de payer (52 312 €). Ce sont en réalité des dommages intérêts punitifs contraires à l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les chiffres de radiations paraissent faibles, mais de nombreux progrès ont été paradoxalement acquis.

## **II. LES PROGRÈS ACQUIS EN 2014**

1. La contestation sur la définition de la citoyenneté est surmontée.
2. Le caractère inéquitable des procédures d'élaboration des listes électorales est démontré.
3. L'office du juge sur l'administration de la preuve est en voie d'être affirmé par la Cour de cassation.
4. Le corps de sortie ne peut être élaboré suivant les mêmes procédures.

### **II. 1. La contestation sur la définition de la citoyenneté est surmontée**

Sous prétexte de définir la citoyenneté, il est périodiquement proposé d'en élargir le périmètre. Les prises de position publiques de Anne Gras, ancienne

magistrate au Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie et avocate de « l'association de défense des citoyens calédoniens », n'y font pas exception.

L'argumentation essentielle repose sur une contestation de l'obligation d'être inscrit sur la liste générale de 1998 au profit d'une simple date d'arrivée et durée de séjour.

Cette polémique visant à rendre confuse la définition de la citoyenneté est surmontée. Les nombreux jugements de radiation intervenus au Nord et quelques autres au Sud ont montré l'exigence de l'inscription sur la liste électorale de 1998.

## **II. 2. Le caractère inéquitable des procédures d'élaboration des listes électorales est démontré**

L'organisation mise en place pour garantir l'établissement des listes électorales n'est pas satisfaisante.

La commission administrative spéciale, prévue à l'article 189 de la loi organique et qui se décompose en autant de commissions qu'il y a de bureaux de vote (263), comprend 5 représentants (un magistrat choisi par le président de la Cour de cassation, qui la préside, un représentant du Haut-commissariat, un représentant du maire, un représentant des partis non indépendantistes, un représentant des partis indépendantistes).

Il s'agit d'une commission administrative (et non pas juridictionnelle) où la garantie de la présence d'un magistrat est insuffisante. En réalité, le système fonctionne suivant la règle majoritaire, souvent à 3 voix contre 2 dans les communes du Sud, là où se concentrent les flux migratoires (le représentant de l'administration allié au représentant du maire et à celui des partis non indépendantistes contre le magistrat et le représentant des partis indépendantistes). Le FLNKS a ainsi juridiquement tort puisqu'il est politiquement minoritaire.

### **Propositions de modifications :**

*Sur la composition de la commission*, sans doute le magistrat seul devrait siéger avec pouvoir de décision et les autres avec simple voix consultative.

*Sur la procédure administrative*, il conviendrait d'imposer dans les mairies une double procédure, conjointe et systématique, d'inscription sur la liste générale et la liste spéciale, si l'électeur en remplit les conditions. La commission devrait pouvoir contraindre, à peine de radiation, un électeur à produire une pièce nécessaire à justifier de sa situation ou à comparaître devant elle.

*S'agissant des recours juridictionnels*, les durées de recours (10 jours) et d'examen des litiges (5 semaines avant les provinciales) sont très insuffisantes. Le tiers électeur devrait pouvoir se substituer à la demande personnelle d'inscription d'électeurs omis, ce qui ne préjudicie à personne.

La commission administrative spéciale, comme le juge, devraient avoir l'obligation formelle de participer à la recherche de la preuve, comme le reconnaît d'ailleurs la jurisprudence de la Cour de cassation.

### **II. 3. L'office du juge sur l'administration de la preuve est en voie d'être affirmé par la Cour de cassation**

Les tiers électeurs, au nom de la Commission politique et citoyenneté du FLNKS et parti travailliste demandent l'accès du juge aux procès verbaux des commissions administratives spéciales chargées d'élaborer les listes électorales. Ils n'y ont pas accès eux-mêmes.

La Cour de cassation estime que, lorsque la demande de production forcée d'une information porte sur un fait concluant, c'est-à-dire susceptible de justifier la prétention juridique de l'intéressé, le juge est tenu d'y procéder à peine de méconnaître son office.

C'est une jurisprudence constante de la Cour de cassation, reprise en Nouvelle-Calédonie par le juge de la section détachée de Koné. Plus intéressant encore, la Cour de cassation a déjà condamné la jurisprudence restrictive du TPI de Nouméa dans un arrêt du 14 juin 2006, Mme Patricia Ohlen : « *Qu'en statuant ainsi, sans procéder aux vérifications qui lui incombait, le juge a méconnu son office et violé le texte susvisé* ».

Si la Cour de cassation fait en fin appliquer en Nouvelle-Calédonie ces principes, les jugements du TPI de Nouméa seront inéluctablement cassés.

### **II. 4. Le corps de sortie ne peut être élaboré suivant les mêmes procédures**

Le corps électoral pour les consultations « de sortie » est déterminé au point 2.2.1. de l'Accord de Nouméa et à l'article 218 de la loi organique. Ce corps de sortie est à la fois plus restreint que le corps provincial, en ce qu'il exige pour les arrivants 20 ans de résidence continue au 31 décembre 2014, et il est paradoxalement plus large que le corps provincial : il englobe les personnes de statut civil coutumier, mais également les personnes, nées en Nouvelle-Calédonie et y ayant eu leurs intérêts matériels et moraux. Des personnes qui se sont ainsi éloignées au cours de leur existence du pays pourront néanmoins y voter. Les enfants nés en Nouvelle-Calédonie, de parents non citoyens, qui ne connaissent que le pays et y ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux, pourront également voter. La limite posée par l'article LO. 218 est d'être inscrit sur la liste électorale générale.

L'article LO. 219 n'a pas précisément défini la procédure d'établissement du corps électoral. Il rend applicable le Code électoral. Faute de mieux, on considère que la procédure de l'article LO. 189, qui déroge sur nombre de dispositions au Code électoral pour la Nouvelle-Calédonie, doit être applicable au corps de sortie. Or, ces dispositions fondent la commission

administrative spéciale dans sa composition politique, l'application des règles de majorité qui se sont révélées très insatisfaisantes et la difficulté à trouver un juge. Le Conseil d'Etat, dans un avis n° 388.225 du 6 février 2014, préconise quand même que la commission administrative spéciale, dans sa formation à 5 membres, soit utilisée pour l'établissement du corps électoral de sortie ; il paraît aventureux de considérer que ce corps puisse être défini suivant des règles de majorité politique.

Une autre inquiétude concerne l'obligation d'une démarche individuelle ; selon le Conseil d'Etat, les articles 218 et 219 de la loi organique ne prévoient l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale d'aucune catégorie d'électeurs<sup>2</sup>. L'article 189 III de la loi organique, applicable à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, prévoit au contraire que l'inscription des électeurs est effectuée sur leur demande. C'est ce même texte qui exclut aujourd'hui les Kanak des listes électorales. Ces dispositions, très difficiles à mettre en œuvre, sont par nature plus favorables aux électeurs de l'agglomération qu'aux électeurs de brousse. La démarche personnelle et individuelle est également d'autant plus facile à effectuer que la catégorie socioprofessionnelle est supérieure. Il existe un risque réel de fausser le corps électoral. Il faudrait sans doute revoir ce point.

Une dernière inquiétude réside dans l'absence de définition stable des IMM (intérêts moraux et matériels), la jurisprudence faisant la part trop belle aux critères patrimoniaux et favorisant ainsi les gros revenus.

Sans accord sur tous ces éléments, il paraît difficile, à ce stade, de réunir un consensus sur l'élaboration du corps de sortie entre les partenaires de l'Accord de Nouméa.

Le 21 mai 2014,

Mathias CHAUCHAT  
Professeur des Universités  
Agrégé de droit public  
Université de la Nouvelle-Calédonie  
BP R4 98851 NOUMEA NOUVELLE-CALEDONIE  
(00 687) 290 356 - 78 62 31 @ChauchatM  
[mathias.chauchat@univ-nc.nc](mailto:mathias.chauchat@univ-nc.nc) - <http://larje.univ-nc.nc>

---

<sup>2</sup> Un décret est prévu à l'article 221 de la loi organique, mais il ne peut ajouter, ni même préciser, des conditions de fond qui relèvent de la loi organique. Il ne peut être qu'un décret procédural.