



**REVISION DE LA LISTE ELECTORALE POUR  
L'ELECTION DES MEMBRES DU CONGRES ET DES  
ASSEMBLEES DE PROVINCE DE LA NOUVELLE-  
CALEDONIE (LESP)  
ET DE LA LISTE ELECTORALE SPECIALE POUR LA  
CONSULTATION (LESC)**

**RAPPORT DES EXPERTS DE L'ONU**

**Nouméa, 28 juin 2017**

## Table des matières

1.	INTRODUCTION GENERALE .....	5
2.	CONTEXTE .....	5
2.1.	Listes électorales et citoyenneté calédonienne .....	5
2.2.	La portée des avis de la CADA et des décisions de justice dans le contexte de la mission .....	7
2.3.	Contexte électoral national en 2017 .....	10
3.	DEPLOIEMENT DE LA MISSION .....	10
4.	METHODOLOGIE DE TRAVAIL .....	11
5.	ETAT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION SUR LA LESP ET LA LESC EN 2016 .....	12
6.	REVISION DES LISTES ELECTORALES (LESP et LESC) : RAPPEL DES DIFFERENTS CRITERES LEGAUX .....	13
7.	CONSTATS ET ENSEIGNEMENTS .....	15
7.1.	Recherches et limites à l'exhaustivité/inclusion .....	16
7.1.1.	<i>L'inclusion des électeurs natifs et de statut civil coutumier sur la LESC .....</i>	<i>16</i>
7.1.2.	<i>L'inclusion des jeunes majeurs .....</i>	<i>17</i>
7.1.3.	<i>L'inclusion des électeurs inscrits sur la liste spéciale du scrutin référendaire du 8 novembre 1998 .....</i>	<i>19</i>
7.1.4.	<i>Recours parcimonieux au concept d'IMM pour la révision de la LESC .....</i>	<i>19</i>
7.1.5.	<i>Difficultés d'inscription liées aux carences des administrations .....</i>	<i>20</i>
7.1.5.1.	<i>L'absence d'information sur la filiation de certains électeurs et sur le statut de leurs parents .....</i>	<i>20</i>
7.1.5.2.	<i>Les lacunes du système de recensement des jeunes et son impact sur la LESP .....</i>	<i>21</i>
7.1.5.3.	<i>Accompagnement des électeurs et palliatif des carences de coordination des mairies et des administrations : enquêtes et erreurs de notification .....</i>	<i>22</i>
7.2.	EXAMEN DE LA FIABILITÉ DES LISTES ÉLECTORALES .....	24
7.2.1.	<i>Etablissement des listes électorales définitives et effectivité du droit au recours juridictionnel .....</i>	<i>25</i>
7.2.2.	<i>Remplissage et partage des procès-verbaux .....</i>	<i>31</i>
7.2.3.	<i>Les contrôles de l'ISEE face aux risques de manipulations et de doublons .....</i>	<i>32</i>
8.	CONCLUSION GÉNÉRALE .....	33
9.	RECOMMANDATIONS .....	35
9.1.	A l'égard de l'Etat, en concertation avec les autres parties prenantes : .....	36
9.2.	A l'égard du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie : .....	36
9.3.	A l'égard des mairies et des administrations : .....	37
9.4.	A l'égard des CAS : .....	37
10.	ANNEXES .....	38

## **LISTE D'ACRONYMES**

CADA :	Commission d'accès aux documents administratifs
CAFAT :	Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs salariés
CAS :	Commission administrative spéciale
CCE :	Comité consultatif d'experts
CIMM :	Centre d'intérêts matériels et moraux
CSN :	Centre du Service National
DGRAC :	Direction de la Gestion de la Règlementation des Affaires Coutumières
DIRAG :	Direction de la Règlementation et de l'Administration Générale
DSN :	Direction du Service National
DTSI :	Direction des Technologies et services de l'information
FLNKS :	Front de Libération Nationale Kanak et Sociale
IMM :	Intérêts matériels et moraux
ISEE :	Institut de la Statistique des Etudes Economiques
HC :	Haut-commissariat
JDC :	Journée défense et citoyenneté
LEG (LG) :	Liste électorale générale
LESC (LES-C) :	Liste électorale spéciale à la consultation
LESP (LES-P) :	Liste électorale spéciale pour l'élection des Membres du Congrès et des Assemblées de province
LO :	Loi organique
ONU :	Organisation des Nations Unies
OPT :	Office des Postes et Télécommunications
PV :	Procès-verbal de la Commission administrative spéciale
RIDET :	Répertoire d'Identification des Entreprises et des Etablissements
RPCR :	Rassemblement pour la Calédonie dans la République
SIGALE :	Système d'Information de la Gestion Electorale
TA :	Tableau annexe
TPI :	Tribunal de première instance
UC :	Union Calédonienne
UNOPS :	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

## **REMERCIEMENTS**

Les membres de la mission remercient le Haut-commissariat et, à travers lui, les ministères de l'intérieur et des outre-mer du Gouvernement français, ainsi que le Congrès et le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour le consensus qui a mené à la requête sollicitant à l'Organisations des Nations Unies la mise en place du groupe des experts électoraux et pour l'aide inestimable qui leur a été apportée dans le déploiement des experts auprès des Commissions administratives spéciales (CAS). Ils remercient également le Haut-commissariat et les autres parties prenantes au processus de révision des listes électorales spéciales, et plus particulièrement le groupe de travail réunissant les groupes politiques représentés au Congrès pour leur coopération et la franchise avec lesquelles ils ont partagé leurs vues avec la mission. Ils sont reconnaissants aux magistrats-présidents des CAS et au président de la commission consultative d'experts pour leur collaboration et la fructueuse rencontre que les premiers cités ont eue avec le groupe des experts, plus particulièrement le coordonnateur des magistrats des CAS pour l'esprit constructif avec lequel il a travaillé avec le président du groupe des experts. Ils expriment leur gratitude aux mairies et aux autres membres des CAS et de la CCE pour l'hospitalité qui leur a été accordée à l'occasion de la participation des experts indépendants aux travaux de révision des listes électorales spéciales. Ils sont également reconnaissants aux autorités du Tribunal de première instance de Nouméa pour les facilités qui leur ont été apportées en vue du suivi du contentieux pour la révision des listes électorales définitives.

Flavien MISONI MBAYAHE  
Président du Groupe d'experts de l'ONU

## **1. INTRODUCTION GENERALE**

L'Organisation des Nations Unies a déployé une mission d'experts entre mars et mai 2017, tel que sollicité par le Premier ministre de la République française dans son courrier au Secrétaire général de l'ONU en date du 5 décembre 2016 et approuvé par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques. La requête consiste en un renouvellement du déploiement d'experts au sein des commissions administratives spéciales (CAS) appelées à réviser la liste électorale spéciale pour les élections aux assemblées de province et au congrès (LESP) et la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC), prévue en 2018 en application de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998. Une mission d'experts de l'ONU avait déjà été déployée en 2016, et remis deux rapports, portant respectivement sur la révision de la LESP et sur le premier exercice d'établissement de la LESC.

Pour cette année 2017, un rapport unique portant sur les deux listes – le présent rapport – a été établi, avec l'approbation des deux destinataires officiels, la Ministre des Outre-Mer et le Président du Congrès de Nouvelle-Calédonie. La mission tient à rappeler que, conformément au décret n° 2015-1753 du 23 décembre 2015, le mandat des experts consiste à participer aux travaux des CAS en tant que personnalités indépendantes sans voix délibérative, d'y formuler des avis consultatifs à la demande et, en fin de mission, de soumettre un rapport assorti de recommandations visant à contribuer à ce que les listes électorales soient fiables, inclusives et exhaustives.

La mission n'a pas pour mandat de déterminer la présence ou l'absence de fraude. Le président des experts de l'ONU participe également aux travaux de la Commission consultative d'experts (CCE) à disposition des CAS dans leurs travaux de révision de la LESC.

Les experts sont sélectionnés par l'ONU, et ensuite nommés es qualité par le Haut-Commissaire après avis du Congrès de Nouvelle-Calédonie.

## **2. CONTEXTE**

### **2.1. Listes électorales et citoyenneté calédonienne**

La Nouvelle-Calédonie est une communauté sui generis dans la République française, régie par un régime spécifique sous la partie XIII de la Constitution française. Suite aux mouvements indépendantistes des années 1970, et notamment les violences des années 1980, le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RCPR) et le Gouvernement français ont négocié les Accords de Matignon-Oudinot le 26 juin 1988. Cet accord prévoyait une plus grande autonomie de la Nouvelle-Calédonie ainsi que des mesures de rééquilibrage face aux inégalités entre les communautés et les territoires. Il prévoyait également la tenue d'un référendum d'autodétermination dans un délai de dix ans. Ce référendum étant alors considéré comme porteur de divisions, les trois partenaires ont préféré négocier un nouvel accord. L'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 a été approuvé par référendum le 8 novembre 1998, par 72% des Calédoniens. L'Accord a ensuite été ratifié par l'Assemblée nationale

et le Sénat français. L'Accord de Nouméa définit un régime transitoire avec transferts progressifs et irréversibles de compétences (à l'exception des compétences régaliennes), ainsi que la tenue d'un référendum d'autodétermination dans un délai maximal de vingt ans, entre 2014 et 2018.

Il existe trois listes électorales en Nouvelle Calédonie: la liste électorale générale (LEG), la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du Congrès et des assemblées de province (LESP)<sup>1</sup> et la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC). Les critères d'inscriptions diffèrent entre les listes. L'Accord de Nouméa définit le cadre des conditions d'éligibilité pour être électeur sur les deux listes spéciales. La loi organique du 19 mars 1999 vient préciser ces critères. Un attachement fort et durable avec la Nouvelle-Calédonie constitue le socle commun des critères d'inscription sur la LESP et sur la LESC.

Des désaccords majeurs sont apparus au cours des travaux de révisions de la LESP, avec notamment, dès 1999, un désaccord d'interprétation portant sur la notion de corps gelé ou glissant. Pour les uns, toute personne domiciliée 10 ans en Nouvelle-Calédonie pouvait prétendre à son inscription, et ce, quelle que soit la date d'arrivée. Pour les autres, cette interprétation était contraire à l'esprit de l'Accord de Nouméa, tel que démontré par les travaux préparatoires à l'Accord. Saisi en 1999, le Conseil constitutionnel a considéré dans une réserve d'interprétation que les dérogations aux règles de valeur constitutionnelle *ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord*<sup>2</sup>, allant donc dans le sens d'un corps électoral glissant. Le gouvernement a rapidement introduit un projet de révision constitutionnelle gelant le corps électoral. La révision a été approuvée par l'Assemblée nationale le 10 juin 1999 et par le Sénat le 12 octobre 1999. En période de cohabitation, la convocation du Congrès pour l'adoption finale du texte a été annulée. Ce n'est que huit ans plus tard que le texte finalement est repris et ratifié en 2007. L'alinéa 7 de l'article 77 de la Constitution<sup>3</sup> indique que *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 au dit article 76 [avant le 31 décembre 1998] et comprenant les personnes non admises à y participer*. Restait, selon la Puissance administrante, la question de savoir si l'électeur, tout en satisfaisant à la condition de durée et de continuité de résidence en Nouvelle-Calédonie, devait, en l'absence de tableau annexe, obligatoirement figurer sur la liste électorale générale (LEG) de 1998 ou s'il suffisait d'apporter la preuve de son installation à la date du 8 novembre 1998. La question a divisé les formations politiques, et face aux demandes de radiation d'électeurs, la Puissance administrante a considéré dans un premier temps que l'inscription sur les listes électorales générales de 1998 ne constituait pas une condition sine qua non pour figurer sur la LESP. A l'occasion de plusieurs saisines successives, la Cour de cassation a confirmé sa jurisprudence constante sur la question, tout en précisant et clarifiant la lecture de celle-ci. Ainsi, la Cour a jugé, fin 2014 que l'absence d'inscription

---

<sup>1</sup> La citoyenneté calédonienne est liée à l'inscription sur la LESP. La citoyenneté octroie certains droits, dont l'accès à l'emploi local (article 24, Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999).

<sup>2</sup> Conseil Constitutionnel, décision 99-410 DC du 15 mars 1999

<sup>3</sup> Loi constitutionnelle 2007-237 du 23 février 2007

sur la LEG de 1998 induit que les conditions requises à l'inscription d'un électeur sur la LESP ne sont pas remplies, même si l'intéressé est arrivé en Nouvelle-Calédonie avant 1998. Cette position a été vivement contestée par les formations non indépendantistes, et les tensions étaient importantes lors des travaux de révision LESP en 2015. En particulier, 5022 demandes de radiation ont été enregistrées auprès des CAS, parmi lesquelles 5010 ont été rejetées à la majorité. Les membres de la commission citoyenneté du FLNKS ont donc continué à contester le travail des commissions et émis des doutes sur la sincérité de la LESP et de la future LESC. Pour trancher ce litige sur la composition du corps électoral LESP, le Premier Ministre a réuni le 5 juin 2015 un comité extraordinaire des signataires de l'Accord de Nouméa. Les partenaires politiques ont reconnu qu'aucun droit n'avait pu être acquis après la date du 8 novembre 1998. Une évaluation quantitative devait en outre être conduite par un expert de confiance afin de déterminer la proportion de personnes inscrites arrivées avant et après le 8 novembre 1998. Le Professeur Melin-Soucramanien a ainsi eu accès à des extractions du fichier électoral et d'autres fichiers spécifiques. Dans ses conclusions au Comité des signataires, il indiquait :

- 1) Electeurs dont la première date d'apparition dans les fichiers consultés est antérieure au 6 novembre 1988 : 586 électeurs, soit 0,38% de la LESP ;
- 2) Electeurs dont la première date d'apparition dans les fichiers consultés est comprise entre 1988 et 1998 : 2326 électeurs, soit 1,53% de la LESP ;
- 3) Electeurs dont la première date d'apparition dans les fichiers consultés est postérieure au 8 novembre 1998 : 870 électeurs, soit 0,57% de la LESP ;
- 4) Electeurs dont les fichiers consultés ne donnent aucune information : 192 électeurs, soit 0,13% de la LESP.

Le Comité des signataires a décidé que les électeurs arrivés avant 1988 et ceux entre 1988 et 1998 devaient être maintenus sur la liste électoral. Par contre, des investigations approfondies ont été demandées pour les électeurs dont la première date d'apparition dans les fichiers était postérieure au 8 novembre 1998 et ceux pour lesquels des informations disponibles ne permettaient pas de déterminer une période de leur présence (catégories 3 et 4). Un régime d'exception a été introduit par les signataires, qui décident que l'électeur relevant du litige sera maintenu sur la LESP dès qu'il apporte la preuve de sa présence en Nouvelle-Calédonie avant le 8 novembre 1998, dérogeant donc aux critères d'inscription sur le tableau annexe de la LEG 1998 et de domiciliation continue sur le territoire pendant au moins 10 ans. Les 1039 personnes concernées, déduction faite des radiations au titre des doublons et des décès, ont été contactées par le Haut-commissariat le 17 février 2016, et les dossiers soumis analysés par les CAS en 2016. Par ailleurs, en juillet 2002, le Conseil des droits de l'homme a considéré que la restriction du corps électoral n'était pas contraire au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En 2005, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré qu'un critère de résidence prolongée n'était pas, en principe, une restriction arbitraire au droit de vote.

## **2.2. La portée des avis de la CADA et des décisions de justice dans le contexte de la mission**

Les experts des Nations Unies ont été redéployés cette année 2017 en Nouvelle Calédonie dans un contexte marqué par l'impact d'une part de l'évolution de la position de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) à la suite d'un avis rendu à la fin de mission des Nations Unies de l'année passée, et d'autre part de la réinscription des électeurs de Mont-Dore qui avaient été radiés à la suite de jugements du Tribunal de première instance de Nouméa, qui avaient été cassés par la suite par la Cour de cassation. La délégation du groupe Union Calédonienne-Front de Libération Nationale Kanak et Socialiste (UC-FLNKS) avait déploré cette situation et estimé qu'elle entamait sa confiance dans les institutions<sup>4</sup>.

Concernant la CADA, il convient de rappeler qu'elle a rendu le 30 janvier 2014 un premier avis qui indique que « *les procès-verbaux relatifs aux travaux des commissions administratives de révision des listes, ou encore le registre des décisions sont communicables à tout électeur qui en fait la demande, y compris les mentions intéressant la vie privée des électeurs (date et lieu de naissance, domicile), dans la limite, toutefois, des informations de ces documents qui sont indissociables des opérations d'établissement et de révision des listes électorales* »<sup>5</sup>. C'est sur la base de cet avis que le rapport 2016 des experts des Nations Unies avait déploré le manque d'effectivité du droit à la communication des procès-verbaux des CAS dans certaines communes.

Alors que l'avis de 2014 semblait élargir la communication aux informations intéressant la vie privée des électeurs pour autant qu'elles soient « indissociables des opérations d'établissement et de révision des listes électorales », la mission note qu'un nouvel avis sur la Nouvelle-Calédonie rendu en 2016 vient préciser le champ des données communicables.

Cet avis n° 20164280 du 03 novembre 2016 est intervenu en réponse à la saisine d'un tiers électeur calédonien du 8 septembre 2016, à la suite du refus opposé par le maire de Nouméa à sa demande de communication des procès-verbaux, comptes rendus et pièces des CAS mais aussi des pièces indivisibles de la décision prise pour l'établissement de la LESC.

S'il ressort des échanges entre la CADA et la député-maire de Nouméa que les procès-verbaux ont bien été communiqués au demandeur, conformément à l'avis rendu par la CADA en 2014, il convient toutefois de souligner que cette communication n'a pas été faite en temps utile, de sorte que l'exploitation des PV par le requérant a été rendue impossible pendant la période du contentieux électoral. S'agissant de la communicabilité des comptes rendus et documents joints aux procès-verbaux, la CADA y est opposée. Cette opposition se fonde sur le constat que les pièces justificatives produites par les personnes à l'appui de leurs demandes d'inscription comportent un grand nombre d'informations susceptibles d'être couvertes par le secret de la vie protégée, et que ces informations devraient être occultées sur le fondement de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, que « *l'ampleur des occultations à réaliser sur ce fondement priverait la communication des documents sollicités de toute utilité* ».

---

<sup>4</sup> Communication du groupe politique à la mission des experts au cours de la réunion du 7 mars 2017.

<sup>5</sup> <http://www.cada.fr/conseil-20134812,20134812.html>



Cette précision de la part de la CADA n'est pas sans influence sur l'efficacité du droit de recours des tiers électeurs, et donc sur le contentieux électoral ; d'autant que de récentes décisions de justice sont venues corroborer cet état de fait. En effet, au moment où les premiers experts des Nations Unies ont commencé à se déployer, le tribunal de première instance de Nouméa a rejeté lundi 20 février 2017 les demandes de radiation de 19 électeurs de la commune du Mont-Dore inscrits sur la liste spéciale pour les élections provinciales. Ces jugements sont intervenus quelques mois après que la Cour de cassation ait, les 30 juin et 29 septembre 2016<sup>6</sup>, cassé les jugements rendus en avril 2016 par le même tribunal en premier ressort.

Dans ses jugements 17/00043 à 17/00061 du 20 février 2017, le TPI de Nouméa rappelle que « en matière électorale, il n'appartient pas au juge de suppléer le requérant dans l'administration de la preuve lorsque celui-ci conteste la décision de [la] commission administrative mais il lui incombe en revanche de vérifier concrètement la pertinence des preuves qui lui sont soumises par les parties sans avoir la possibilité de se substituer à elles ». Ce principe avait déjà été affirmé en 2016 par la Cour de cassation, qui soutient que si le tribunal peut apprécier souverainement la valeur et la portée des éléments de preuve qui lui sont soumis par les tiers électeurs, il n'a pas l'obligation de se faire communiquer le dossier individuel présenté devant la CAS (arrêt n°1285 du 30 juin 2016 {16-60.215} - Cour de cassation - Deuxième chambre civile).

Dans ses jugements du 20 février 2017, le TPI de Nouméa, ignorant l'avis plus restrictif de la CADA du 3 novembre 2016 s'est fondé sur son avis de 2014 qui considère comme communicables les procès-verbaux, le registre des décisions, y compris les mentions intéressant la vie privée des électeurs dans la limite des informations de ces documents indissociables des opérations d'établissement et de révision des listes électorales. Sur ce fondement, le TPI rappelle que « le juge ne pouvant suppléer les parties dans l'administration de la preuve, il appartient au requérant de solliciter de la commission administrative les pièces nécessaires à l'appui de sa demande afin d'établir si l'électeur a ou n'a pas vocation à figurer sur la liste électorale spéciale ».

Dans plusieurs arrêts rendus en 2016, la Cour de cassation rappelle que le requérant qui conteste l'inscription d'un électeur sur la LESP « doit rapporter la preuve que l'électeur intéressé ne remplit aucune des conditions prévues par l'article 188 de la loi du 19 mars 1999 »:- C'est ainsi que la haute juridiction a cassé les jugements du TPI du 18 avril 2016 ordonnant la radiation d'électeurs. En effet, la Cour de cassation affirme que « pour décider que M. X... ne remplissait pas les conditions de l'article 188 I a) de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, le [premier] jugement énonce qu'il est justifié par les motivations mêmes de la commission administrative spéciale que l'intéressé est arrivé en Nouvelle-Calédonie au cours de l'année 1996 ; Qu'en se déterminant ainsi, au vu des seuls motifs de la décision de la commission administrative spéciale, le tribunal de première instance n'a pas donné de base légale à sa décision » (arrêt n°1284 du 30 juin 2016). Les jugements du TPI de Nouméa du 20 février 2017 rendus après les arrêts de la Cour de cassation reprennent l'argument de la haute juridiction : « ...le tiers électeur produit le seul procès-verbal de la commission administrative spéciale...qui, bien que mentionnant que [M X] est arrivé en Nouvelle Calédonie courant 1996, ne produit aucun autre document établissant

---

<sup>6</sup> Arrêts de la Cour de cassation nos 1418 F-D, 1430 F-D à 1432 F-D, 1437 F-D, 1439 F-D à 1442 F-D et 1444 F-D à 1453 F-D du 29 septembre 2016.

que ce dernier ne remplit aucune des conditions prévues par l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 et notamment qu'il ne peut être inscrit au titre de l'article 188 a). En conséquence, il convient donc de rejeter la demande de radiation présentée par le tiers électeur ».

L'avis de la CADA de 2016 et les décisions de justice ci-dessus rappelées ont un impact sur le droit de recours et le contentieux électoral au cours de cette année 2017.

### 2.3. Contexte électoral national en 2017

Plusieurs échéances électorales nationales ont marqué la première moitié de l'année 2017, et influencé le contexte calédonien lors de cette deuxième mission des experts de l'ONU. A l'issue du premier tour de l'élection présidentielle à deux tours, les 23 avril et 7 mai derniers, deux candidats non issus des formations politiques traditionnelles ont été qualifiés pour le deuxième tour. Les élections législatives étaient également en préparation pour l'échéance des deux tours (11 et 18 juin). La sortie de l'accord de Nouméa était au centre des prises de position de candidats.

Au niveau opérationnel, les administrations et les citoyens ont ainsi été mobilisés simultanément pour différents processus. En particulier, l'élection présidentielle se tenait alors que le processus de révision de la LESP touchait à sa fin et que celui de la LESC débutait. Le Haut-commissariat et les mairies qui étaient en première ligne de leur préparation ont dû particulièrement mettre leurs ressources à contribution.

## 3. DEPLOIEMENT DE LA MISSION

Sous la supervision du président du groupe des experts, 12 experts ont été déployés dès la fin du mois de février 2017. Leur mission a pris fin la première semaine de juin, quelques jours après la publication de la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC) définitive. Ils ont été déployés chacun selon le calendrier de travail aligné à celui des magistrats chargés de présider les CAS, pour participer aux différentes phases des opérations de manière coordonnée tout en conservant une organisation distincte.

A l'intérieur des CAS, ils ont veillé à rester dans le cadre de leur mandat lorsqu'ils étaient parfois sollicités. Pour chaque phase, ils ont rédigé et compilé plusieurs comptes rendus sous la forme de tableaux faisant ressortir les données et les statistiques utiles à leur mission.

Tableau 1 : Calendrier de révision de la liste électorale spéciale pour les élections aux assemblées de province et au congrès (LESP)

<b>Phase 1</b>	<b>Examen des demandes d'inscription :</b>	<b>Du 1<sup>er</sup> au 15 mars 2107</b>
<b>Phase 2</b>	Examen des recours gracieux :	Du 25 au 28 mars
	Affichage de la liste provisoire LES et du tableau annexe :	Le 29 mars

<b>Phase 3</b>	Rectification de la liste à l'issue des recours contentieux :	Du 20 au 21 avril
	Affichage de la liste LES définitive :	30 avril

Tableau 2 : Calendrier de révision de la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC)

<b>Phase 1</b>	<b>Examen des demandes d'inscription :</b>	<b>Du 29 mars au 12 avril</b>
<b>Phase 2</b>	Affichage des inscrits :	13 avril, pour 5 jours
	Examen des recours gracieux :	Du 27 avril au 2 mai
	Affichage de la liste provisoire LESE :	Le 3 mai
<b>Phase 3</b>	Rectification de la liste à l'issue des recours contentieux :	Du 22 au 29 mai
	Affichage de la liste LES définitive :	Le 31 mai

#### 4. METHODOLOGIE DE TRAVAIL

Outre leur rôle consultatif, les experts ont, au fil des travaux, collecté des données statistiques et qualitatives afin de documenter le présent rapport. Ils ont notamment pris note des inscrits par critères, ainsi que des réflexions et interprétations des commissions auxquelles ils participaient. Les experts ont ensuite traité ces données afin d'en faire ressortir les grandes tendances et points d'intérêt.

Le président des experts a par ailleurs rencontré les acteurs calédoniens afin d'échanger sur les processus de révision en cours. Les travaux entrepris par l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de la mission en 2016 pour l'identification des personnes inscriptibles sur la LESE mais non inscrites sur la LEG<sup>7</sup> par croisement de fichiers étaient également abordés. Le président des experts a de plus participé aux rencontres du groupe de travail piloté par le Haut-commissaire<sup>8</sup>, où il a pu échanger avec les groupes politiques, ainsi que le maire de Yaté. De fructueuses séances de travail ont notamment été tenues avec les mairies de Mont-Dore, Dumbéa, et de Lifou. Des échanges similaires ont également eu lieu avec la mairie de Païta qui, outre ses bonnes pratiques ayant concouru à l'efficacité du travail des CAS, s'est montrée dès le départ très ouverte envers la mission en mettant à sa disposition toutes les informations et documentations de nature à faciliter son déroulement. La mission regrette que sa sollicitation auprès de la mairie de Nouméa soit restée sans réponse. Elle entendait en effet échanger directement avec la mairie, particulièrement sur le mode opératoire utilisé pour l'accompagnement des requérants à l'inscription sur les listes électorales, l'accès des experts aux procès-verbaux

<sup>7</sup> Soit les personnes relevant de statut coutumier et les personnes nées en Nouvelle-Calédonie

<sup>8</sup> Réunions du Groupe technique tenues les 24/02, 30/03, 11/05, 24/05 et 8/06/2017

des CAS, le grand nombre d'enquêtes lancées sans retour dans la commune, ainsi que des vues partagées par d'autres communes qui ont estimé insuffisantes les réponses à leurs sollicitations pour l'établissement de filiation de jeunes majeurs nés à Nouméa et actuellement établis dans leurs communes. La problématique de jeunes majeurs de Nouméa dont la filiation n'a pas pu être établie dans la commune reste également récurrente. Ces problématiques sont encore renforcées par le poids démographique de cette commune sur les listes électorales.

Des rencontres périodiques ont été organisées entre le président du groupe des experts et la Directrice de la réglementation et de l'administration générale (DIRAG) dans le but de partager des informations sur les plans opérationnel et logistique. Des rencontres ont également été proposées aux groupes politiques, respectivement dans le cadre du groupe de travail et à l'occasion d'entrevues avec chaque sensibilité politique représentée au sein du groupe.

Compte tenu de l'impact de la jurisprudence sur les listes électorales définitives, la mission s'est aussi déployée auprès des juridictions électorales. Elle a en particulier assisté aux audiences publiques du Tribunal de première instance de Nouméa dans la période du 10 au 14 avril 2017 pour la LESP et du 17 au 22 mai pour la LESC.

Enfin, une réunion-bilan du processus de révision annuelle de la LESP (et des travaux réalisés au cours de la phase d'inscription sur la LESC) avec les magistrats-présidents a eu lieu le 19 avril 2017. Cette réunion a permis, dans le cadre d'un débat ouvert, de passer en revue les observations de chacun quant au déroulement de la révision de 2017.

Lors d'un échange avec le Haut-commissariat ainsi que dans le cadre d'une séance avec le groupe de travail restreint sur les questions électorales, qui réunit les partis et groupes politiques représentés au Congrès, le président des experts a pris acte des initiatives entreprises pour mettre en œuvre des recommandations formulées dans les rapports de la mission en 2016.

## **5. ETAT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION SUR LA LESP ET LA LESC EN 2016**

Le Haut-commissariat a présenté à la mission l'état de la mise en œuvre des recommandations formulées par la mission des experts en 2016 respectivement sur la LESP et la LESC (Annexes I et II). La mission considère que des initiatives encourageantes ont été prises pour mettre en œuvre les recommandations. Toutefois, quelques observations peuvent être formulées au regard des modes opératoires choisis dans la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas toujours permis d'optimiser les résultats attendus. C'est le cas en particulier de l'insuffisante implication des parties prenantes, en l'occurrence des mairies, des groupes et leaders politiques et des autorités coutumières dans la campagne d'inscription de proximité diligentée par l'Etat. La préparation en amont des travaux des CAS par les mairies reste également à renforcer au regard du déficit d'information constaté par les CAS dans certaines communes. En ce qui concerne la promotion du droit à la communication des procès-verbaux des CAS, des progrès ont été enregistrés par rapport à l'année passée. Seule la mairie de Mont-Dore refuse de communiquer les PV aux tiers

électeurs<sup>9</sup>. La qualité du remplissage des PV mérite partout d'être renforcée. S'agissant de la recommandation sur la faisabilité de la mise en place d'un identifiant unique, elle reste toujours d'actualité.

## **6. REVISION DES LISTES ELECTORALES (LESP et LESC) : RAPPEL DES DIFFERENTS CRITERES LEGAUX**

### **6.1. Indications sur le corps électoral actuel constitué sur trois listes électorales**

Comme souligné précédemment, il existe trois corps électoraux différents en Nouvelle-Calédonie : le corps électoral général (LEG), le corps électoral spécial pour les élections au Congrès et aux assemblées des provinces (LESP) et le corps électoral spécial appelé à participer aux consultations de sortie de l'Accord de Nouméa (LESC).

### **6.2. La Liste électorale générale (LEG)**

La LEG est constituée par le corps électoral général, habilité à voter aux élections françaises et européennes. Il est indispensable d'y être inscrit pour prétendre à l'inscription sur les deux listes spéciales. Trois conditions sont exigées pour s'inscrire sur la liste électorale générale : i) être de nationalité française ; ii) être majeur, c'est-à-dire âgé de 18 ans la veille du premier tour du scrutin ; iii) jouir de ses droits civils et politiques.

### **6.3. La Liste Electorale Spéciale pour les élections aux assemblées de province et au Congrès (LESP)**

La LESP identifie le corps électoral restreint pour l'élection des membres du Congrès et des Assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (élections provinciales). Les critères d'inscription sur la LESP ont fait l'objet de débats récurrents, qui seront examinés dans le présent rapport.

### **6.4. La Liste Electorale Spéciale pour la consultation (LESC)**

La LESC comprend les électeurs qui seront admis à participer aux consultations sur l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, prévues à partir de 2018. La liste a été pour la première fois établie en 2016. Elle a fait l'objet d'une première révision en 2017, et sera révisée une nouvelle fois avant le référendum prévu en 2018.

A l'ouverture des travaux de révision des deux listes électorales spéciales pour la session 2017, le corps électoral était respectivement de 181.513 pour la LEG, 157.233 pour

---

<sup>9</sup> La mairie de Mont-Dore considère que l'administration de la preuve étant à charge du requérant, il ne lui revient pas de documenter un recours contentieux par la communication des procès verbaux de la CAS au tiers électeur. La mairie fait référence aux radiations qu'un tiers électeur avait obtenu du tribunal sur la base des informations qualitatives renseignées dans les procès verbaux des CAS dont il avait régulièrement reçu communication. Cependant, la mairie a accédé à la demande de la mission des experts en mettant les PV à sa disposition pour exploitation.

la LESP et 153.678 pour la LESC. A l'issue des opérations réalisées au cours de la session de révisions en 2017, le corps électoral est passé respectivement à 160.362 pour la LESP et à 157.869 pour la LESC<sup>10</sup>.

## 6.5. Cadre juridique

Le cadre juridique régissant le processus de constitution et de révision des listes électorales en Nouvelle-Calédonie est constitué de plusieurs instruments. Outre la Constitution, le Code Electoral et l'Accord de Nouméa, il comprend :

- i) la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, qui définit les compétences devant être transférées aux institutions nouvellement créées en Nouvelle-Calédonie, les règles régissant la citoyenneté Néo-Calédonienne, le régime électoral et les délais dans lesquels les Néo-Calédoniens devront se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté. La loi organique a fait l'objet d'une modification 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. La loi organique de 1999, par cette révision, a vu modifier son article 189-II quant à l'organisation et au fonctionnement des commissions administratives spéciales chargées de réviser les listes électorales sur deux points: d'une part, l'ajout d'une «personnalité qualifiée indépendante, sans voix délibérative, dont le profil, le rôle et les modalités de désignation sont fixés par décret »; d'autre part, le renforcement des pouvoirs du président de la CAS qui, désormais détient seul les prérogatives de prescription d'investigation et de consultation de représentants de la coutume;
- ii) le décret n°2015-1753 du 23 décembre 2015, qui précise le rôle et les critères de nomination de la personnalité qualifiée indépendante précédemment mentionnée; à savoir que l'observateur est consulté pour avis, à la demande du président ou d'un membre de la commission administrative spéciale, sur une demande d'inscription sur la liste électorale spéciale à l'élection des membres du congrès et des assemblées de province ou sur la liste électorale spéciale pour la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, ou sur une demande de radiation de ces listes. Cet avis ne lie pas les membres des commissions administratives spéciales.
- iii) le décret n° 2015-1922 du 29 décembre 2015 pris pour l'application du 1er alinéa du II bis de l'article 219 de la loi organique et modifiant les articles R. 222, R. 223 et R. 224 du code électoral ;
- iv) l'arrêté n° 90/HC/DIRAG/BELP du 24 février 2017, qui nomme les experts sélectionnés par l'ONU en qualité de personnalités qualifiées indépendantes, appelées à participer aux CAS chargées de la révision des listes.

---

<sup>10</sup> Soit 53% et 52,8% du corps électoral inscrits respectivement sur la LESP et la LESC dans les quatre communes du Grand Nouméa.

## 7. CONSTATS ET ENSEIGNEMENTS

Le travail de révision des listes électorales - qu'il s'agisse de la LESP ou de la LESC - suit, pour les commissions administratives spéciales (CAS), trois phases :

- i) l'inscription des électeurs – avec ou sans enquêtes ;
- ii) le traitement des recours gracieux ;
- iii) le retour en commission des cas d'inscription ou de radiation décidée par le tribunal de première instance suite à un recours contentieux.

Ces différentes phases du processus de révision des listes électorales doivent refléter les principes d'inclusion et de fiabilité, deux caractéristiques essentielles de toute liste électorale dressée conformément aux standards internationaux. En effet, la norme internationale pour l'inscription sur une liste électorale est que « la liste doit avoir un caractère inclusif et exhaustif, qu'elle doit être exacte et à jour et que le processus d'inscription doit être complètement transparent. Le processus devrait faciliter l'inscription d'un électeur qualifié, tout en protégeant contre l'enregistrement des personnes inéligibles »<sup>11</sup>. C'est au regard de ces principes, utilisés ici comme grille de lecture, que nous présenterons nos constats suite à la révision des deux listes électorales spéciales, LESP et LESC 2017.

Tout au long de la période de révision des listes électorales, la mission a constaté que les CAS ont fonctionné essentiellement sur la base du consensus. Au cours de la révision de la LESP et de la LESC, seules quelques décisions par vote ont été dénombrées. Cette prévalence du consensus dans la révision des listes électorales témoigne de la sérénité d'ensemble qui a entouré les travaux des CAS. Toutefois, les experts ont aussi constaté des réserves relevées dans certains procès-verbaux sur les aspects structurels de ce processus d'inscription. Ainsi, au Mont-Dore, un tiers électeur indépendantiste a systématiquement inscrit sur les procès-verbaux qu'il ne reconnaissait pas la notion de « tableau annexe ». A Païta, un tiers électeur indépendantiste a fait noter sur le PV du bureau de vote 14 qu'il regrette que « des natifs autochtones ne soient pris par l'inscription automatique », et sur le PV du bureau de vote 15, il demandait « l'inscription automatique des Kanak sur la liste provinciale ». A Nouméa, le 29 mai, le tiers électeur indépendantiste a refusé de signer la liste électorale définitive du bureau de vote 15 pour protester contre l'absence de mention des documents justificatifs, du motif d'inscription et de l'avis défavorable de la CCE concernant l'inscription d'une électrice. Toutes ces réserves traduisent un certain malaise au niveau des tiers électeurs.

Par ailleurs, la mission des experts a constaté que des efforts importants ont été consentis dans le sens d'une recherche d'exhaustivité des listes et d'inclusion des électeurs d'une part, et de la fiabilité de ces listes d'autre part. Mais ces efforts se heurtent toujours à divers obstacles qui affectent les deux listes spéciales. Les enseignements proposés dans le présent rapport concernent les deux listes LESP et LESC, dans la mesure où ils sont parfois d'ordre transversal. Les constats spécifiques à l'une ou l'autre des listes sont indiqués comme tels.

---

<sup>11</sup> International IDEA, *International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, p.45.

## **7.1. Recherches et limites à l'exhaustivité/inclusion**

L'exhaustivité des listes électorales doit s'apprécier par rapport aux critères définis par le droit positif français. Sur ce plan, il convient de rappeler que le code électoral, en son article L9 consacre l'obligation d'inscription sur les listes électorales. Le respect de cette obligation par toutes les parties prenantes, y compris les électeurs eux-mêmes, est une condition de l'exhaustivité des listes électorales. Ainsi, tous les électeurs de Nouvelle-Calédonie remplissant les critères définis par le code électoral devraient être inscrits sur la liste électorale générale (LEG). Ceux qui remplissent les critères définis par l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 doivent figurer sur la liste électorale spéciale (LESP), tandis que les électeurs remplissant les conditions de l'article 218 de la même loi doivent être inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation (LESC).

Au cours de cette année 2017, la volonté d'inclusion s'est traduite par de nouvelles propositions d'inscription d'office des électeurs de statut civil coutumier pour la LESC et l'application par certaines CAS d'une présomption de domiciliation pour les jeunes majeurs nés et recensés en Nouvelle-Calédonie. Cette volonté s'est toutefois heurtée à des limites, au regard notamment de l'application parcimonieuse du concept d'IMM pour la révision de la LESC, du manque d'informations pour traiter les dossiers des jeunes et en particulier des jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office, de diverses carences dans la préparation des dossiers en amont par les administrations ; carences que les CAS ont tenté de compenser sans toujours y parvenir.

### **7.1.1. L'inclusion des électeurs natifs et de statut civil coutumier sur la LESC**

Alors que certains groupes politiques - en particulier l'Union Calédonienne - demandent l'inscription d'office sur la LESC de tous les Kanak, qu'ils soient inscrits ou non sur la LEG, d'autres groupes politiques - en particulier Calédonie Ensemble - proposent l'inscription d'office de toutes les personnes nées en Nouvelle-Calédonie, et pas seulement celles d'ascendance kanak.

La mission a été informée des initiatives prises par l'Etat, concourant à l'exhaustivité de la LEG et de la LESC. Il a à cet effet initié des opérations de croisement de fichiers autorisées par le décret n°2016-1628 du 29 novembre 2016 pris par le gouvernement, à la suite des recommandations formulées en 2016 par la mission des experts de l'ONU.

Ainsi, les travaux menés ont permis d'identifier 4 628 personnes de statut civil coutumier non-inscrites sur la LEG. Un courrier de sensibilisation leur a été adressé en vue de les inciter à effectuer les démarches nécessaires à leur inscription sur les listes électorales. Les électeurs qui ont reçu le courrier<sup>12</sup> et qui se sont inscrits sur la LEG avant le 31 décembre 2016 avaient vocation à être proposés à l'inscription d'office sur la LESC

---

<sup>12</sup> Tous en effet n'ont pas reçu la lettre du Haut-commissariat. Environ 10% des lettres expédiées auraient été retournées pour diverses raisons.



en vertu de l'article 218 – 2- II 2°. Les experts ont dénombré environ 341 électeurs proposés à inscription d'office dès la première lecture des CAS les 3 et 4 avril, et 164 autres à la suite des listes complémentaires transmises aux CAS à partir du 5 avril 2017.

Certains de ces dossiers ont été considérés par les CAS comme étant sans objet car les électeurs concernés avaient déjà été inscrits sur la LESC au titre des demandes volontaires. Face aux risques de doublons, les CAS ont adopté des attitudes parfois différentes. A Mont-Dore, sur 19 électeurs de statut civil coutumier proposés à l'inscription d'office au titre des listes complémentaires, 15 ont effectivement été inscrits d'office, 4 déclarés sans objet car déjà inscrits au titre de demandes nouvelles. Un débat a alors surgi dans la CAS sur la question de savoir s'il fallait privilégier l'inscription d'office au titre de statut civil coutumier, conformément à la recommandation du Haut-Commissariat pour un examen des propositions d'inscription d'office avant les demandes nouvelles. La solution retenue à Mont-Dore a été de conserver l'inscription déjà actée sur les PV des électeurs concernés au titre des demandes formulées. A l'inverse à Dumbéa, les électeurs déjà inscrits suite à leurs demandes ont été rayés des PV puis réinscrits au titre de l'inscription d'office sur la base de leur statut civil coutumier (article 218-2 II 2°). A Nouméa, l'une des CAS a choisi, pour des raisons d'ordre pratique<sup>13</sup>, d'inscrire les électeurs proposés à l'inscription d'office figurant dans la seconde liste de l'ISEE dans de nouveaux procès-verbaux, laissant à la mairie et à l'ISEE le soin de repérer et d'éliminer les doublons.

L'exploitation des données des personnes de statut civil coutumier se poursuit à la DGRAC qui tient régulièrement informés les groupes politiques représentés au Congrès dans le cadre des réunions bimensuelles du groupe technique restreint.

En ce qui concerne la catégorie des personnes nées en Nouvelle Calédonie sous le statut civil de droit commun, majeures, résidentes et non inscrites sur la LEG, l'État a engagé prioritairement, en 2016, les travaux pour les personnes nées à Nouméa compte tenu de l'informatisation ancienne du fichier d'état civil de cette commune. 4097 personnes ont ainsi été identifiées. A l'instar des personnes de statut civil coutumier, ces électeurs de statut civil de droit commun ont été destinataires d'un courrier de sensibilisation. Bien que de teneur différente, ces deux types de courrier invitaient les destinataires à s'inscrire sur la LEG avant le 31 décembre 2016 en se rendant à la mairie, munis des documents justificatifs appropriés ou en transmettant ces documents par la voie postale. Le courrier soulignait également la possibilité de mandater une personne de son choix (par une simple lettre d'autorisation signée) pour effectuer les démarches en ses lieux et place.

### **7.1.2. L'inclusion des jeunes majeurs**

Cette année, la majorité des CAS ont, sur la base d'un consensus dégagé au début des travaux, fait preuve de souplesse pour favoriser l'inclusion de jeunes majeurs sur la

---

<sup>13</sup> En vue de gagner du temps, les classeurs contenant les PV ayant déjà été acheminés aux services annexes de la mairie.

LESP. Certaines ont en effet appliqué une présomption de domiciliation de dix ans en Nouvelle-Calédonie lorsque trois conditions cumulatives étaient réunies :

i) être un électeur jeune majeur proposé à l'inscription d'office (donc ayant été recensé à l'âge de 16 ans en Nouvelle-Calédonie) ;

ii) être né en Nouvelle Calédonie ;

iii) de parents nés en Nouvelle-Calédonie avant 1988. Ces trois conditions ont été considérées comme indiquant suffisamment d'éléments de présence en Nouvelle Calédonie pour servir de fondement à cette présomption dans le cadre d'une proposition à inscription d'office.

Cependant, certaines CAS se sont opposées à l'application de cette présomption ; ce qui a entraîné l'application d'une jurisprudence non constante et une inégalité de traitement entre les électeurs.

Par ailleurs, environ 369 jeunes électeurs ont été inscrits dans le cadre d'une demande volontaire, en application de l'article 188c et sur la base d'une attestation d'inscription LESP d'un parent. Certains d'entre eux remplissaient donc très probablement les conditions d'inscription l'année où ils ont été, ou auraient dus être proposés à l'inscription d'office. Malheureusement, ces électeurs perdront ainsi l'avantage d'une proposition à l'inscription d'office sur la LESC au cours des révisions suivantes, et leur inscription éventuelle procèdera dorénavant d'une inscription volontaire. Cette hypothèse est renforcée par le fait que les CAS ont fréquemment rencontré des dossiers incomplets sur la filiation des jeunes majeurs proposés à inscription d'office LESP. Des efforts ont été consentis par les CAS pour reconstituer cette information lors d'enquêtes auprès des intéressés et/ou auprès des mairies concernées. Ainsi, environ 47 enquêtes de filiation ont été comptabilisées par les experts dans le cadre de la révision LESP. La mission a constaté que ces enquêtes étaient le plus souvent diligentées auprès des électeurs uniquement alors même que l'information est supposée être en possession de structures publiques.

La mission s'est interrogée sur l'intérêt qu'un accord politique, à l'instar de ce qui a été fait pour régler le litige électoral provincial en 2015 et 2016, permette de régler ces cas par une approche souple des dispositions législatives en vigueur. Un tel accord, mis en œuvre au sein des CAS entre les membres des commissions, consisterait à permettre l'inscription d'office sur la LESC de certaines catégories d'électeurs lorsqu'il y a une forte présomption que l'électeur concerné aurait dû être inscrit d'office sur la LESP mais ne l'a pas été. Un tel accord devant nécessairement recueillir un consensus politique large, il appartiendra aux membres du comité de signataires d'évaluer l'opportunité d'une telle démarche.

Dans ses efforts pour assurer cette inclusion sur la LESP, la CAS de Dumbéa a réexaminé 11 dossiers des jeunes majeurs lors de la phase de recours gracieux, sans même avoir reçu de recours. C'est certes une décision motivée par le renforcement de l'exhaustivité du fichier électoral. Cependant, une telle démarche qui va au-delà d'une rectification de l'erreur matérielle peut poser un problème de compétence des CAS en cette phase du processus de révision de la liste électorale. Dans le même sens mais concernant la LESC, à Koné, une électrice jeune majeure a été inscrite après les travaux de la CAS et sur proposition de l'ISEE, en dehors de tout recours gracieux ou contentieux. En effet, au

moment de la signature des procès-verbaux, les tiers électeurs ont constaté un décalage avec la liste provisoire alors qu'il n'y avait pas eu d'inscription supplémentaire au recours contentieux. Il s'est avéré que l'électrice en question n'était pas inscrite sur la LESC provisoire alors qu'elle avait été proposée d'office sur la LESP et la LESC cette année. De même, toujours à Koné, un électeur inscrit sur la LESP à la suite d'une demande volontaire étayée par une attestation de domiciliation délivrée par une autorité coutumière et proposé d'office sur la LESC au titre du 218-2-II-3a) a également été inscrit sur la LESC définitive, alors qu'il avait également été omis sur la liste provisoire.

### **7.1.3. L'inclusion des électeurs inscrits sur la liste spéciale du scrutin référendaire du 8 novembre 1998**

Selon les données récoltées par les experts, 171 électeurs ont été inscrits sur le fondement de l'article 218-2-II-1° de la loi organique.

Cependant, bien que cette catégorie d'électeurs soit inscriptible d'office, on enregistre en sus 13 électeurs inscrits sur la même base légale à la suite des demandes volontaires. Cette situation est révélatrice des limites des travaux réalisés en amont pour constituer la liste des électeurs proposés à l'inscription d'office. C'est d'autant plus interpellant pour l'administration que ces électeurs seraient doublement retraçables sur la LEG et la liste spéciale 1998. Il peut s'agir de personnes ayant changé d'état civil (mariage, changement de nom patronymique...). Les vérifications sont en cours sur ce point de la part des services de l'État.

### **7.1.4. Recours parcimonieux au concept d'IMM pour la révision de la LESC**

L'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit plusieurs critères pour être inscrit sur la LESC, dont deux font appel à la notion du « centre de ses intérêts matériels et moraux » (CIMM)<sup>14</sup>. Selon le vadémécum 2017 établi par le Haut-commissariat pour guider les travaux des CAS, « le CIMM se rapporte à la situation personnelle d'un individu mise en avant pour l'obtention d'un avantage », en l'occurrence le droit d'être inscrit sur la LESC. Le vadémécum, s'appuyant sur l'avis du 6 février 2014 du Conseil d'Etat, rappelle que « la liste de critères pour identifier le CIMM demeure non exhaustive », qu'il « est possible à l'électeur de prouver qu'il détient son CIMM en Nouvelle-Calédonie par tout moyen » et que « la vérification de la condition du CIMM en Nouvelle-Calédonie se fait au cas par cas et selon la méthode du faisceau d'indices ». Le vadémécum conclut en affirmant que les CAS, en cas de besoin, pouvaient se référer au vadémécum spécifique établi sur les IMM.

Malgré ces orientations qui auraient pu les encourager à recourir à la notion de CIMM dans leur recherche de l'exhaustivité et de l'inclusion, les CAS ont, dans l'ensemble, peu utilisé cette possibilité. Même la Commission Consultative d'Experts (CCE) n'a été saisie que de deux cas, pour lesquels elle a rendu deux avis défavorables. Dans le premier cas, la CCE a été saisie à l'initiative d'un tiers électeur d'une CAS de

---

<sup>14</sup> Article 218 d) « avoir eu le statut civil coutumier ou, né en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de ses intérêts matériels et moraux » et e) « avoir l'un de ses parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de ses intérêts matériels et moraux ».

Nouméa. Dans le cas d'espèce, la CAS décide d'inscrire l'électeur malgré l'avis défavorable de la CCE. Le PV indique laconiquement comme motif de cette inscription « d ». Comme signalé précédemment, cette décision et la transcription de ses modalités sur le PV ont suscité de fortes réserves de la part d'un tiers électeur. Dans le deuxième cas, la CCE a été saisie à propos d'une électrice de Dumbéa dont l'inscription est également contestée par un tiers électeur. Mais à la différence de la CAS de Nouméa, celle de Dumbéa a décidé de suivre l'avis de la CCE à la suite d'un vote (avec voix prépondérante du président de la CAS), sans qu'une telle décision ait suscité de réserves particulières sur le PV.

Dans certaines CAS, les experts ont constaté le peu d'enthousiasme des membres à vérifier si les électeurs dont les demandes refusées à l'aune des critères légaux les plus récurrents ou les plus fréquemment satisfaits n'avaient tout de même pas leur CIMM en Nouvelle-Calédonie dès lors qu'ils y étaient nés ou avaient l'un de leurs parents nés sur le territoire. Dans d'autres CAS, la notion de CIMM était presque considérée comme l'apanage des électeurs les plus âgés et l'on rechignait à l'appliquer à des jeunes électeurs ou à accepter une justification du CIMM par des documents renvoyant à un seul indice.

#### **7.1.5. Difficultés d'inscription liées aux carences des administrations**

Des difficultés d'inscription des électeurs liées aux carences des mairies ont été observées par les experts. Ces carences, notées à plusieurs niveaux, sont souvent la conséquence d'un dysfonctionnement au sein de la mairie et son service en charge des élections. Ainsi, à Belep un tel dysfonctionnement a été à l'origine de l'omission de 41 électeurs sur la liste définitive avant que celle-ci ne soit corrigée<sup>15</sup>.

De manière générale, les carences des administrations se manifestent notamment au niveau du manque d'information de filiation pour certains électeurs, au niveau des enquêtes et notifications. Un accompagnement insuffisant des électeurs lors du dépôt de leurs demandes d'inscription a également été noté par les CAS pour certains dossiers.

##### **7.1.5.1. L'absence d'information sur la filiation de certains électeurs et sur le statut de leurs parents**

En 2016, le rapport de la mission soulignait la nécessité pour les mairies de s'investir davantage dans la recherche des informations sur la filiation des jeunes majeurs

---

<sup>15</sup> En effet, la LESC provisoire et le procès-verbal indiquaient 860 électeurs alors que la LESC définitive, elle, comptait 901 électeurs. Cette différence serait due au fait que l'agent de la commune en charge d'introduire les 41 électeurs manquants dans le logiciel SIGALE avant la signature de la liste provisoire ne l'a pas fait avant la date de la signature de la LESC provisoire le 27 avril. En conséquence, la DTSI a édité la LESC provisoire sans les 41 électeurs. Finalement, les listes ont été corrigées avant la signature de la liste définitive.

Selon l'expert des Nations Unies, le magistrat et la représentante du Haut-commissariat ont été informés de ces omissions, mais pas l'expert, qui n'était pas à Bélep mais à Koumac pendant la signature de la LESC provisoire par manque de place dans l'avion. L'information sur la nature des inscriptions de ces électeurs n'est pas parvenue à l'expert.

et sur la situation de leurs parents<sup>16</sup>. Cette année encore, la mission a constaté qu'un nombre non négligeable de jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office ont été refusés à l'inscription faute d'informations sur leur filiation et le statut de leurs parents, qu'il s'agisse de la LESP (jeunes majeurs, article 188 c de la LO 1999) ou de la LESC (article 218- 2 II 4° et 218 h de la LO 1999). Les mairies ont pourtant été instruites par le Haut-commissariat de rechercher ces informations essentielles pour que les CAS puissent décider des inscriptions. Si beaucoup de mairies ont suivi ces instructions, la mission a toutefois constaté la persistance d'un déficit d'information. Dans le cas de la LESP, cela a conduit à une inscription au tableau annexe de 76 jeunes majeurs. Soixante-sept cas ont été affectés dans le cadre des inscriptions LESC.

La mission a constaté un certain manque de proactivité, même lorsqu'il s'agit d'effectuer des recherches auprès des communes du territoire. En effet, plusieurs mairies ont semblé douter de l'utilité d'entreprendre de telles démarches, comme en témoigne le cas d'un jeune majeur né à Poindimié examiné par une CAS réunie le 1<sup>er</sup> mars 2017 pour la LESP. Alors que la CAS butte sur l'absence d'information sur la filiation de ce jeune, un agent de la mairie sollicité pour contacter la commune de naissance se dit convaincu qu'il n'y aura pas de suite favorable. Sur insistance du président de la CAS, il consent cependant à contacter la mairie de Poindimié, qui envoie une copie de l'acte de naissance de l'électeur concerné dans l'heure qui suit. La CAS a ainsi pu vérifier que l'un des parents est inscrit sur la LESP de 1998, et décidé d'inscrire le jeune majeur. Dans une autre CAS réunie le 6 mars 2017, le président de la CAS a décidé de suspendre l'examen des dossiers des jeunes majeurs et instruit les services de la mairie de combler le déficit d'information sur la filiation des jeunes majeurs dans un délai d'une semaine, tant l'absence d'information rendait difficile toute prise de décision. Bien que la semaine ait permis de mieux organiser le travail et de procéder aux recherches de filiation, celle-ci manquait encore pour les jeunes majeurs nés en Nouvelle-Calédonie mais en dehors de la commune. Un délai de réponse des communes contactées de 2 semaines, au minimum, a été évoqué en guise d'explication, délai impossible à tenir dans le calendrier des CAS.

Cette relative impréparation des mairies est en 2017 en partie probablement attribuable au surcroît de travail découlant de l'organisation des élections nationales. La récurrence de cette lacune a toutefois déjà été notée par les experts l'année dernière, et communiquée par plusieurs acteurs calédoniens.

#### **7.1.5.2. Les lacunes du système de recensement des jeunes et son impact sur la LESP**

Avant leur inscription d'office sur les listes électorales, les jeunes majeurs font l'objet d'un recensement qui inclut les informations de filiation<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Pour l'inscription d'office au titre du 4° de l'article 218 – 2, « l'un des parents doit avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ». Pour l'inscription au titre du h) de l'article 218 (demandes volontaires), l'un des parents doit « satisfaire aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998 ».

<sup>17</sup> Les modalités pratiques de ce recensement sont précisées par l'instruction du 5 janvier 2004 relative aux opérations de recensement en vue de l'exécution du service national.

Cette opération est déterminante pour l'inscription de ces jeunes sur les listes électorales : chaque jeune Français qui devient majeur, à la condition d'avoir effectué les démarches de recensement citoyen au moment de ses 16 ans, est proposé à l'inscription d'office sur les listes électorales. Selon l'ISEE, ces listes de propositions à l'inscription d'office sont consolidées avec le recensement effectué par les communes et le fichier CAFAT. En cas de contradictions, c'est le fichier de la Direction du Service National qui prime. Les électeurs proposés à l'inscription d'office sont informés par courrier sans qu'ils n'aient de démarche à effectuer. En Nouvelle-Calédonie, ces électeurs sont inscrits sur la liste électorale générale (LEG), révisée chaque année par une commission administrative composée du maire, d'un délégué du tribunal de première instance et d'un délégué de l'administration. Les jeunes qui ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la LEG sont également proposés pour une inscription d'office sur la LESP. Leur inscription LESP est toutefois conditionnée à la justification du respect de l'une des conditions alternatives fixées par l'article 188-I c) de la loi organique.

La mission a cependant noté qu'une partie de la jeunesse calédonienne échappe à cette opération de recensement. Il n'existe pas de données permettant d'identifier de manière précise ces jeunes, mais il s'agirait en particulier des jeunes pour qui la participation à la « Journée Défense et Citoyenneté » et l'accès aux concours, examens et opportunités offertes par l'Etat ne sont pas une priorité, parfois en raison de leur déscolarisation ou décrochage social.

A la question de savoir pourquoi certains jeunes majeurs ne sont pas retracés dans les communes de résidence, l'ISEE suggère deux hypothèses :

- i) l'absence de notification du transfert à la nouvelle commune de résidence (à la diligence du jeune majeur) ;
- ii) le problème d'acheminement du courrier.

Lors des travaux en CAS, les experts ont dénombré environ 92 jeunes majeurs électeurs non proposés à inscription d'office qui ont été inscrits après la formulation de leurs demandes d'inscription sur les listes électorales ; ce qui tend à montrer qu'ils ont échappé au recensement.

### **7.1.5.3. Accompagnement des électeurs et palliatif des carences de coordination des mairies et des administrations : enquêtes et erreurs de notification**

Au regard des conditions légales et des documents à fournir, le processus d'inscription sur les listes spéciales en Nouvelle Calédonie peut paraître bien complexe à l'électeur. Pour que le processus soit équitable, exhaustif et inclusif, les électeurs potentiels doivent jouir d'un accès et de conditions raisonnables à leur inscription. Aussi, plusieurs mairies ont mis en place un dispositif pour accueillir les électeurs, les informer et les accompagner dans le processus d'inscription. D'autres mairies semblent toutefois hésiter entre passivité et proactivité : doivent-elles se contenter de recevoir les requêtes des électeurs sans regard sur le dossier soumis, ou au contraire, conseiller et orienter les intéressés ?

Les CAS, pour la plupart, ont essayé d'être proactives et de demander des compléments d'information aux intéressés lorsqu'un dossier ne permettait pas la prise de décision. Qu'il s'agisse de la LESP ou de la LESC, la majorité des présidents des CAS a ordonné des enquêtes ou des investigations, selon la prérogative renforcée des magistrats par la révision de la loi organique en 2015. La mission d'experts constate notamment la diligence des CAS pour l'établissement de la filiation des jeunes majeurs, compensant alors les carences de certaines mairies et administrations. Selon les CAS, le recours aux enquêtes a été plus ou moins fréquent. Les experts ont pu retracer 251 enquêtes pour la révision LESP, sur un total de 14.510 dossiers traités, et pour la LESC 255 enquêtes sur 6.829 dossiers traités. Les CAS recourant fréquemment aux enquêtes y ont également vu un moyen de gestion des tensions internes, favorisant un traitement strictement similaire, et toutes les chances mises du côté de l'électeur. Les décisions des CAS sont alors apparues comme plus méthodiques et moins partisans. Ainsi, très peu de votes ont été nécessaires pour trancher les désaccords. Même lorsque les résultats de ces enquêtes ne permettaient pas les inscriptions, ils permettaient de favoriser une meilleure adhésion des membres de la CAS.

Lorsqu'elles étaient décidées, les enquêtes étaient dirigées vers les électeurs d'abord, priés d'apporter les documents justificatifs manquants ou complémentaires ; ensuite envers les mairies qui disposaient aussi de certaines informations, et plus rarement envers les autres services publics. Il convient ici de mentionner spécialement le rôle joué par les services de la Direction de la gestion de la réglementation des affaires coutumières (DGRAC), dépositaire du fichier des personnes de statut civil coutumier. Lorsque, dans le cadre des travaux de révision de la LESC, les CAS étaient à la recherche d'informations sur des électeurs présumés ayant ou ayant eu le statut civil coutumier, leurs présidents pouvaient s'adresser à cette direction. La communication se faisait généralement par téléphone, les CAS cherchant à trancher immédiatement la question. Les enquêtes ont produit des résultats non négligeables. En effet, pour la LESC, sur 197 investigations diligentées, la CAS a inscrit 62 électeurs. Le faible retour des enquêtes effectuées par courrier postal auprès des électeurs est confirmé dans la pratique. En effet, à Nouméa sur la LESP, deux CAS ont ordonné 122 enquêtes auprès des électeurs. Sous réserve de notifications non envoyées par la mairie, seuls 14 électeurs ont répondu et ont pu apporter des nouvelles pièces qui n'ont pas toutes permis de conduire à l'inscription. Le taux de retour serait ainsi d'un peu plus de 10% seulement. La mairie a pu aussi retrouver des informations pour 3 autres cas en contactant les administrations et en interrogeant le fichier. Une deuxième CAS a aussi appliqué 10 présomptions de domiciliation pour les parents de jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office. Ainsi, de ce total de 122 enquêtes à Nouméa, seuls 17 ont pu être inscrits. A Thio comme dans plusieurs communes du nord, le suivi des tiers électeurs et des chefs de tribu a permis la production d'attestations coutumières. Presque toutes les CAS ont mené des enquêtes.

A cet égard, on ne peut que regretter la réticence de certaines CAS à recourir aux enquêtes. Toutefois, leur efficacité reste à améliorer. Les délais laissés aux électeurs souvent courts, mais surtout les difficultés de livraison des courriers postaux et les

changements d'adresse des électeurs ont été indiqués comme entravant les enquêtes par la plupart des mairies. Dans ce sens, les experts ont observé que les retours d'information étaient plus nombreux lorsque les mairies joignaient les intéressés par téléphone plutôt que par courrier postal. Il faut par ailleurs noter que l'administration est aussi impactée négativement par les problèmes d'adressage. En effet l'une des difficultés du processus est que la notification des citoyens quant à leur inscription ou non-inscription se fait par courrier postal. Du fait des problèmes de distribution de courrier, le contact avec le citoyen qui devrait produire des informations complémentaires ou être retracé dans ses éventuels transferts, reste souvent sans retour, entraînant des décisions négatives ou des radiations<sup>18</sup>.

Par ailleurs, une erreur constatée plusieurs fois au niveau des mairies porte sur la teneur même des lettres d'enquêtes et de notification aux électeurs. En effet, certaines lettres demandaient aux électeurs de fournir des documents qui n'étaient pas ceux mentionnés par les CAS dans les procès-verbaux. Les électeurs qui ont suivi à la lettre ces notifications ont été induits en erreur, au risque de compromettre leurs chances d'être inscrits. Ainsi, dans le bureau de vote 56 de Nouméa, une électrice née en 1984 dans la commune était priée de justifier sa domiciliation en Nouvelle-Calédonie de 1998 à 2008 ; ce qu'elle fait, alors que le procès-verbal mentionne la période de 1988 à 1998. La CAS qui a constaté l'erreur à l'examen de son dossier après retour d'enquête s'est interrogée sur comment la rattraper ; d'autant qu'aucun autre critère d'inscription n'était applicable en l'espèce. Alors que le président proposait de contacter l'électrice par téléphone pour lui notifier l'erreur et lui suggérer d'introduire un recours contentieux à la faveur duquel elle pourra joindre les documents justificatifs appropriés, la majorité des membres de la CAS a proposé d'inscrire l'électrice pour réparer l'erreur. L'électrice a donc été inscrite. Dans une autre CAS de la même commune et face à une erreur de notification similaire, il a été décidé d'inscrire l'intéressé au tableau annexe, quitte à cet électeur de formuler un recours contentieux avec les documents justificatifs à l'appui ; le motif à nouveau clairement indiqué au procès-verbal devant servir pour une notification appropriée par la mairie. S'il est difficile d'estimer l'ampleur et l'impact des erreurs constatées dans les lettres de notification aux électeurs, on peut tout de même se demander si certains d'entre eux ne risquent pas d'être confus et découragés et, finalement, de s'abstenir de formuler des recours contentieux.

## **7.2. EXAMEN DE LA FIABILITÉ DES LISTES ÉLECTORALES**

En même temps qu'elles doivent promouvoir l'inclusion d'électeurs sur les listes électorales, les CAS doivent éviter l'inclusion induite de personnes non habilitées à voter

---

<sup>18</sup> La problématique d'adressage en Nouvelle-Calédonie est récurrente et impacte considérablement sur les processus électoraux. En effet, en ce qui concerne les catégories d'électeurs de statut civil coutumier et de droit commun encouragés par le Haut-commissariat à s'inscrire sur la LEG, environ 10% de courriers ont été retournés par l'OPT. Par ailleurs, à l'occasion de l'élection présidentielle 2017 ; à Dumbéa au 1<sup>er</sup> tour, dans un bureau de vote comptant 932 électeurs, 66 cartes d'électeur ont été retournées par l'OPT pour différentes raisons : courrier non retiré dans la boîte à lettre, adresse incomplète, inconnue ou non identifiable, etc. Un lot de 20 cartes a pu être retiré dans le bureau de vote le jour du scrutin. A Paita, au 2<sup>ème</sup> tour, dans un bureau de vote d'une taille de 782 électeurs, sur 87 cartes d'électeur retournées, 8 avaient été retirées dans le bureau de vote le jour du scrutin.



ainsi que toute éventuelle multiple inclusion d'électeurs sur les listes électorales. Ces efforts en faveur de la fiabilité se heurtent aussi à diverses contraintes.

### **7.2.1. Etablissement des listes électorales définitives et effectivité du droit au recours juridictionnel**

La recherche de l'exhaustivité des listes électorales ne peut se faire au détriment de l'exactitude dans l'application des critères d'inscription, et partant, de la fiabilité des listes électorales. Des mécanismes efficaces doivent permettre la rectification des listes ou la radiation de ces électeurs indument inscrits. Ainsi du droit au recours juridictionnel effectif. Celui-ci constitue « un droit primordial puisqu'il permet d'assurer la sauvegarde de tous les autres droits »<sup>19</sup>. La Convention européenne des droits de l'homme - à laquelle la France est partie - a consacré ce droit fondamental. La Cour européenne est allée jusqu'à affirmer qu'il « ne suffit pas que le droit d'accès à un tribunal soit formellement prévu dans la législation, encore faudrait-il qu'il puisse être effectivement mis en œuvre, ce qui implique que son exercice ne rencontre pas d'obstacles démesurés »<sup>20</sup>. En France même, le Conseil constitutionnel, sur la base de l'article 16 de la Déclaration de 1789, a reconnu « un droit des personnes d'exercer un recours effectif devant une juridiction »<sup>21</sup>.

La jurisprudence a constamment rappelé qu'en matière électorale la charge de la preuve incombe au tiers électeur qui conteste une inscription sur la liste électorale spéciale. Toutefois, le Tribunal de première instance de Nouméa reconnaît que « pour exercer son contrôle sur la validité des justifications produites, le juge peut (...) obtenir communication par le haut-commissariat, partie à l'instance, des procès-verbaux des délibérations de la commission administrative afin de procéder aux vérifications qui lui incombent, pour établir, dans la limite des informations se trouvant à sa disposition, et à l'aide de celles-ci, si l'électeur a ou n'a pas vocation à figurer sur la liste électorale spéciale » (TPI Nouméa, jugement No. 16/00355). La Cour de cassation, elle, semble plus tranchée : Si le tribunal peut apprécier souverainement la valeur et la portée des éléments de preuve qui lui sont soumis par les tiers électeurs, il n'a pas l'obligation de se faire communiquer le dossier individuel présenté devant la CAS (arrêt n°1285 du 30 juin 2016 {16-60.215} - Cour de cassation). Ainsi, selon la Cour de cassation, il n'appartient pas au juge de suppléer le requérant dans l'administration de la preuve. En effet, même s'il lui incombe de vérifier concrètement la pertinence des preuves qui lui sont soumises par les parties, le juge ne saurait se substituer à elles. En l'état actuel donc de la jurisprudence de la Cour de cassation, les tiers électeurs ne doivent pas compter sur le tribunal pour la production des éléments de preuve détenus par les CAS ou l'administration ; c'est à eux, et eux seuls, qu'incombe la charge de la preuve. Le fait que le Haut-commissariat ait pour la première fois communiqué en avril 2016 à la demande du TPI de Nouméa les procès-verbaux des CAS est donc un fait exceptionnel ; d'autant que cela a soulevé de vives critiques et protestations. La question de l'accès des tiers électeurs aux documents justificatifs détenus par les CAS et l'administration est donc cruciale pour l'effectivité du droit de recours.

---

<sup>19</sup> Simone Gaboriau, Guy Canivet, Hélène Pauliat, Justice et démocratie : actes du colloque organisé à Limoges les 21-22 novembre 2002, Presses universitaires de Limoges, 2003, p.179.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

Or, comme souligné dans la partie introductive du présent rapport, la CADA a rendu en 2016 un avis qui précise celui de 2014, qui consacrait le droit pour les tiers électeurs d'accéder aux procès-verbaux établis par les CAS, y compris les éléments justificatifs indissociables qui ont permis l'établissement de ces procès-verbaux. Ainsi, la CADA, après avoir reconnu en 2014 la possibilité d'accéder aux procès-verbaux et aux données personnelles qu'ils contiennent et qui sont si précieuses tant pour les électeurs dont l'inscription est contestée que pour les tiers électeurs qui contestent cette inscription, précise en 2016 que les documents joints à la demande d'inscription et qui concernent l'électeur sont, quant à eux, couverts par le secret de la vie privée, et que les informations qui y figurent devraient être occultées et que « *l'ampleur des occultations à réaliser sur ce fondement priverait la communication des documents sollicités de toute utilité* ». La mission prend note de ce que ce conflit entre deux droits fondamentaux, d'une part le droit à la protection de la vie privée et d'autre part le droit de recours, a été résolu au détriment de l'un d'entre eux, en l'occurrence le droit au recours.

Paradoxalement, la CADA souligne que les demandeurs peuvent cependant contester, s'ils le souhaitent, « la légalité des opérations ayant conduit à l'élaboration de cette liste électorale devant la juridiction compétente ». Autrement dit, rien n'empêche les tiers électeurs de saisir le tribunal pour contester l'inscription d'un électeur mais ils ne pourront en aucun cas accéder à des documents justificatifs détenus par les mairies dont l'exploitation aurait pourtant pu faire prospérer leur cause. Avec la menace d'une condamnation à des frais irrépétibles, saisir la justice devient du coup une entreprise hasardeuse, voire très risquée pour les tiers électeurs.

A la lumière de la récente position de la CADA, comment interpréter les jugements du 20 février 2017 du TPI de Nouméa qui, ignorant l'avis plus restrictif de la CADA du 03 novembre 2016 s'est fondé sur son avis de 2014 plus favorable aux tiers électeurs ? C'est, en tout état de cause, sur ce fondement que le TPI a rappelé que « le juge ne pouvant suppléer les parties dans l'administration de la preuve, il appartient au requérant de solliciter de la commission administrative les pièces nécessaires à l'appui de sa demande afin d'établir si l'électeur a ou n'a pas vocation à figurer sur la liste électorale spéciale ». Comme on peut le constater, les tiers électeurs sont ballottés entre l'avis favorable de 2014 et l'avis plus restrictif de 2016 en ce qui concerne la possibilité d'accéder aux documents utilisés par la CAS pour inscrire ou refuser l'inscription des électeurs. Dans une telle incertitude, cet accès aux documents justificatifs risque d'être fermé.

Si la mission a constaté que la communication des procès-verbaux aux tiers électeurs a connu des progrès notables cette année, en dehors de la seule commune du Mont-Dore, elle a aussi noté que ces avancées sur le terrain semblent se traduire par un rétrécissement de l'effectivité du droit de recours. En effet, à l'incertitude voire à l'impossibilité consacrée par la CADA en 2016 d'accéder aux documents justificatifs présentés par les électeurs aux CAS s'ajoute la fragilisation, sinon la neutralisation de la force probante des procès-verbaux des CAS auxquels les tiers électeurs ont maintenant accès dans la grande majorité des communes. Dans plusieurs arrêts rendus en 2016, la Cour de cassation a rappelé en substance que la production des seuls procès-verbaux ne suffit pas à démontrer qu'un électeur dont l'inscription est contestée ne remplit pas toutes les

conditions légales. Il faut en effet que les tiers électeurs démontrent que l'électeur en question ne remplit aucune condition légale. Autrement dit, en ce qui concerne l'inscription sur la LESP, le tiers électeur qui apporte la preuve de l'absence d'un des trois critères de la loi doit prouver l'absence des deux autres pour obtenir la radiation. Pourtant, rares sont les CAS à mentionner de manière exhaustive dans les procès-verbaux tous les motifs légaux d'inscription ou de rejet de l'inscription sur la liste. Ce n'est qu'à partir de cette année que des efforts ont été consentis pour améliorer la qualité du remplissage des PV. En conséquence, se fonder sur des procès-verbaux qui n'apportent pas la preuve que l'électeur dont l'inscription est contestée ne remplit aucune des conditions légales, c'est s'exposer à un rejet de sa prétention par le juge.

Le droit de recours se trouve donc confronté à une contrainte insurmontable, car l'établissement des preuves qu'exige le juge n'est possible que si le tiers électeur accède à des documents justificatifs utilisés par la CAS et détenus par certains services publics ou la mairie ; documents qui ne sont pas communicables selon l'avis 2016 de la CADA et que les maires en tout en état de cause ne communiquent pas. Les tiers électeurs sont donc en pratique mis dans l'impossibilité de contester avec succès l'inscription d'électeurs sur les listes électorales ; de quoi les dissuader à déposer des recours contentieux. Les données statistiques sur le contentieux électoral collectées par la mission semblent corroborer ce constat. En effet, si pour la LESP et la LESC 2016 la mission a dénombré respectivement 57 et 98 recours électoraux déposés par les tiers électeurs, cette année, aucun recours contentieux n'a été déposé par les tiers électeurs pour aucune liste. Cette situation traduit sans doute le découragement des tiers électeurs, confrontés à de nombreux obstacles de nature à paralyser l'efficacité de leur droit de recours.

Ainsi, pour la LESP et la LESC 2017, c'est seulement les électeurs intéressés qui ont formulé des recours contentieux, seize recours pour la LESP, et cinq pour la LESC. Dans quatre des cinq recours enregistrés pour la LESC, le tribunal de première instance de Nouméa a ordonné l'inscription des électeurs concernés. Le Haut-commissariat a formé le 31 mai 2017 un pourvoi en cassation à l'encontre de trois de ces décisions pour « défaut de base légale et violation de la loi (inversion de la charge de la preuve) » ; ce qui est de nature à contribuer à la promotion de la fiabilité du fichier électoral. Les décisions d'inscription attaquées en cassation font référence au critère légal de naissance en Nouvelle-Calédonie alors que les mentions reportées sur la liste électorale définitive et les procès-verbaux des bureaux de vote d'assignation des intéressés signalent leur naissance en métropole.

Tableau 3 : Données statistiques sur les recours électoraux auprès du TPI de Nouméa (y compris les sections détachées de Lifou et Koné)

	2013	2014	2015	2016	2017 (30 avril)
<b>Recours électoraux</b>	1391	7375	22	910	95

Tableau 4 : Données statistiques sur les recours contentieux LESP 2016

	Demandes de radiation				Demandes d'inscription des électeurs intéressés			Demandes d'inscription par des tiers électeurs		
	Irrecevabilité	Une Audience	Quatre audiences	Rejet	Irrecevabilité	Rejet	Inscription	Irrecevabilité	Rejet	Inscription
<b>Nouméa</b>	10	14	18	439	0	12	1	2	42	1
<b>Mont-Dore</b>	1	0	22	2	0	0	0	11	1	0
<b>Bourail</b>					0	0	2			
<b>Dumbéa</b>					1	1	1			
<b>Lafoa</b>					0	1	0			
<b>Païta</b>						1	0			
<b>Total</b>	11	14	40	441	1	15	4	13	43	1

Tableau 5 : Données statistiques sur les recours contentieux LESC juillet 2016

	Demandes d'inscription et de radiation	Demandes d'inscription des électeurs intéressés			Demandes des tiers électeurs	
	Irrecevables	Irrecevabilité	Débouté	Fait droit	Inscription Irrecevabilité	Radiation Irrecevabilité
<b>Nouméa</b>	98	2	0	2	71	27
<b>Païta</b>	0	0	1	2	0	0
<b>Bourail</b>	0	0	2	1	0	0
<b>Boulouparis</b>	0	0	1	0	0	0
<b>Total</b>	98	2	4	5	71	27

L'effectivité du droit de recours n'est pas seulement indispensable à la transparence<sup>22</sup>, qu'elle soit administrative ou électorale. Elle est aussi nécessaire à la fiabilité des listes électorales en ce qu'elle constitue une garantie supplémentaire contre les inscriptions douteuses des électeurs ou contraires à la loi. En effet, dans certaines CAS, le « fait majoritaire » et le « consensus mou » ont conduit à l'inscription ou à la non-inscription d'électeurs dans des conditions discutables. Trois cas de figure ont été notés : i) les cas où l'examen d'un dossier concernant l'inscription sur la LESC pose le problème de la légalité de l'inscription sur la LESP; ii) les cas où la justification de la durée de domiciliation en Nouvelle-Calédonie n'est pas complète; iii) les cas où pour l'inscription sur la LESP, la nationalité des parents du jeune majeur n'a pas été prise en compte.

Dans le premier cas de figure, on peut citer à titre illustratif les dossiers de trois électeurs des bureaux de vote 30 et 38, nés en France en 1991, 1992 et 1993, examinés par une CAS. Inscrits sur la LESP, ces trois électeurs étaient proposés à l'inscription d'office pour la LESC dans la catégorie 7 du PV (article 218-2 II 4°) avant d'être finalement refusés à l'inscription, pour l'un d'entre eux après enquête. La CAS n'ayant pas pu identifier ces électeurs sur la LEG 98, ni aucun des parents, la question de la régularité de leur inscription sur la LESP se trouve posée. Certaines CAS ont ainsi refusé d'inscrire des électeurs sur la

<sup>22</sup> Patrick Cabanel, Questions de démocratie, Presses universitaires du Mirail, 2000, p.389

LESC parce que des contrôles incidents lors de l'examen de leurs dossiers ont suscité des interrogations sur la régularité de leur inscription sur la LESP.

Dans le second cas de figure, les experts ont dénombré 25 cas d'inscription au titre de l'article 218 f) et au moins 12 cas au titre de l'article 218 g) pour lesquels la durée légale de domiciliation – 20 ans et 10 ans – était incomplète. A titre illustratif, une CAS, pour la LESP, a examiné le dossier d'un électeur né en 1953 à Papeete et arrivé en Nouvelle Calédonie en 1987. Celui-ci a justifié, par ses certificats de travail, sa présence entre 1988 et 1996. Il a complété la période nécessaire, soit de 1996 à 1998, par une attestation sur l'honneur dans laquelle il affirme avoir travaillé durant cette période sans avoir été déclaré ; ce qui ne lui permet donc pas d'apporter des justificatifs. La majorité des membres de la CAS se prononce en faveur de son inscription au titre de l'art.188 a), malgré les réserves du président. Le même électeur présente également un dossier pour son inscription sur la LESC, avouant également son incapacité à justifier une domiciliation continue depuis son arrivée. Trois membres de la CAS affirment connaître cet électeur, et se rappellent de son inscription sur la LESP. Par son dossier, il ne justifie pas les années de 1994 à 2001, mais est tout de même inscrit suite à un vote, au titre de l'article 218f).

Le troisième cas de figure concerne la régularité des inscriptions des électeurs pour lesquels la naturalisation récente des parents peut avoir un impact sur la durée de domiciliation du jeune majeur proposé à l'inscription d'office pour la LESP. Dans son rapport 2016, la mission avait déjà eu à souligner la nécessité pour les CAS de faire preuve de vigilance sur cette question en rappelant les termes de l'arrêt de la Cour de cassation du 12 décembre 2013, qui a précisé la conditionnalité de nationalité dans le cas particulier du corps électoral en Nouvelle-Calédonie<sup>23</sup>. En effet, pour la Cour de cassation, la naturalisation d'un électeur n'a pas d'effet rétroactif. La durée de domiciliation d'un électeur ayant acquis la nationalité française peut être partiellement affectée en amont par sa nationalité étrangère. A titre illustratif, on peut citer le cas suivant : lors de la phase de recours gracieux dans une CAS, un jeune majeur né le 18 mai 1998 à Nouméa a été inscrit sur la LESP au bureau de vote 10 par l'intermédiaire de l'un de ses parents étrangers né en 1970 au Vietnam. Proposé à l'inscription d'office, le jeune avait vu son dossier ajourné, faute d'information sur le statut de ses parents. A la phase de recours gracieux, le jeune majeur fournit plusieurs documents justificatifs de son père dont certains tendent à prouver qu'il était domicilié en Nouvelle Calédonie entre 1988 et 1998 : un certificat de scolarité (1985-1992), une attestation de la CAFAT (1993-2012) et un avis d'imposition (2013) et une copie de sa carte d'identité française. Mais la CAS ne prend pas la peine de vérifier en quelle année il est devenu Français, partant du principe qu'il suffisait que l'électeur

---

<sup>23</sup> Selon la Cour, le paragraphe 1 - a) de l'article 188 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie permet l'inscription sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie des électeurs 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. Dès lors, fait une exacte application de ce texte, le tribunal, qui après avoir constaté qu'une électrice a acquis la nationalité française par décret du 4 décembre 2009, ce dont il résulte qu'elle ne remplissait pas la condition de nationalité pour être inscrite sur les listes électorales établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998, en déduit qu'elle ne peut être inscrite sur la liste électorale spéciale de sa commune au titre du paragraphe 1 - a) de l'article 188 précité ». Cour de cassation, chambre civile 2 - Audience publique du 12 décembre 2013. N° de pourvoi: 13-60217 ECLI:FR:CCASS:2013:C201865.

acquière la nationalité au moment où il devient majeur. Or, aux termes de l'article 188 I c), les conditions s'appliquant aux parents sont claires : soit le parent était inscrit sur la liste spéciale 1998, soit il remplissait les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998 ; ce qui sous-entend, dans les deux cas, qu'il doit être Français au plus tard en 1998. Que faire s'il s'avère que son père n'avait pas acquis la nationalité française à l'établissement de la LEG 98 ?

Par ailleurs, les CAS, pour souveraines qu'elles soient, ne sont pas infaillibles. Elles ne sont pas en effet à l'abri d'erreurs d'appréciation, surtout lorsque les dossiers ne sont pas soumis à un examen minutieux. Sur ce plan, la mission d'experts a constaté des différences d'une CAS à l'autre, tant en ce qui concerne le rythme et la dynamique de travail, l'accès aux pièces et les interprétations qui découlent de leur examen. Comme observé en 2016, cette année encore certaines CAS ont fait preuve d'une grande célérité dans le traitement des dossiers, sous l'impulsion de membres pressés de finir rapidement les travaux, lesquels étaient achevés bien avant les délais fixés. Une telle célérité accroît les risques d'erreurs, même à la marge, tel que le cas d'une électrice à Nouméa qui allait être inscrite sur la base d'une mauvaise lecture des pièces présentées. Un deuxième regard plus attentif d'un tiers électeur des dates couvertes par la pièce a permis à la CAS de revenir sur sa décision initiale avant la fin des travaux. Un examen minutieux des pièces par l'ensemble des membres avant délibération est d'autant plus nécessaire que les dossiers peuvent être analysés sous l'angle de différents critères d'inscription de la loi organique. Pour ces CAS, cet examen minutieux permettait également des demandes d'information et notifications précises pour indiquer à l'électeur quels critères il devrait justifier, le cas échéant. En plus de la fragilité de certaines inscriptions mentionnées précédemment, les experts ont noté que certaines CAS examinaient les pièces avec souplesse ; d'autres étaient plus rigides. Ces attitudes différenciées peuvent poser des problèmes non seulement en matière de traitement équitable des électeurs mais aussi en matière de fiabilité des listes.

Mais le cas le plus illustratif de la nécessité de renforcer l'effectivité du droit de recours est sans conteste l'inscription d'une électrice née en France en 1973, qui figurait au TA de Mont-Dore au 16 avril 2016 mais inscrite dans la catégorie 6 de la liste électorale du bureau de vote 13 de la même commune, à la suite d'un vote dans lequel le président a été mis en minorité. Pour protester contre cette inscription, un tiers électeur a refusé de signer le procès-verbal et y a mentionné ses réserves, rappelant que cette électrice avait été radiée de la LESP suite à un jugement du TPI de Nouméa le 11 avril 2014, à la demande d'un tiers électeur. La radiation a été motivée par l'absence de l'électrice sur la LEG de 1998 et sa déclaration spontanée d'être arrivée en Nouvelle Calédonie en 1993. Cette motivation du juge est du reste reprise par le procès-verbal du 1<sup>er</sup> mars 2017 du bureau de vote. Nonobstant sa radiation ordonnée par le juge en 2014 et le rejet de son pourvoi formé contre cette décision la même année, la CAS a décidé d'inscrire cette électrice sur la LESP 2017 à la suite d'un vote.

Tous les exemples précédemment cités démontrent que la fiabilité des listes électorales est renforcée si les électeurs, les tiers électeurs et l'Etat peuvent exercer efficacement leur droit de recours.

### **7.2.2. Remplissage et partage des procès-verbaux**

Les procès-verbaux ne semblent pas uniformes en ce qui concerne leur format. Ainsi, les communes de Dumbéa et Mont-Dore ont ajouté au format de base du procès-verbal LESC une colonne permettant l'identification des pièces justificatives produites en appui aux demandes volontaires. Par ailleurs, Dumbéa oriente les mentions à porter dans la colonne du motif du procès-verbal LESP par le choix de l'une des deux indications pré-remplies.

Au début des travaux, les experts ont partagé leur constat d'un remplissage souvent sommaire ou lacunaire des procès-verbaux, avec les rubriques portant sur les « motifs » ou « les documents justificatifs » pas toujours remplies de manière adéquate. Si la moitié des CAS consentaient à remplir les rubriques pour les électeurs dont l'inscription était rejetée, ils considéraient par contre qu'il n'y avait pas lieu de remplir ces rubriques pour les électeurs inscrits, estimant qu'en cas de contentieux le juge pouvait toujours se faire communiquer les documents justificatifs produits par l'électeur.

Lors de la révision de la LESP, le quart des CAS a connu une amélioration nette de la tenue des procès-verbaux dès le deuxième jour avec trois d'entre elles appliquant la bonne pratique de mentionner la base légale. La précision des autres CAS était souvent variable en ce qui concerne l'exhaustivité des rubriques ou la précision des mentions. La bonne pratique a été également observée dans le cadre des travaux de la LESC. Les différences d'expérience du membre de la CAS chargé du remplissage des procès-verbaux mais également la diligence des autres membres ont notamment continué d'influencer la qualité du remplissage.

Pourtant, des procès-verbaux bien remplis peuvent s'avérer utiles pour la fiabilité du fichier électoral. En effet, les motifs d'inscription pour la LESP ne sont pas renseignés par les communes lors de l'entrée des résultats des CAS. Aussi, l'ISEE reconstitue-t-il l'information par le croisement de diverses informations à sa disposition (date de naissance, ...); ce qui accroît le défaut de traçabilité des électeurs ainsi que le risque de décalage entre les décisions des CAS et les données statistiques. En revanche pour la LESC, qui constitue une liste plus récente, les motifs d'inscription et de rejet sont introduits par les mairies selon les listes pré-renseignées de l'ISEE et les décisions de la CAS pour chaque électeur. Cependant, pour les catégories de proposition d'inscription d'office à la LESC qui sont retracées après inscription à la LESP sur le fondement de l'article 218 II 4), l'ISEE procède également à une reconstitution des motifs selon la date et le lieu de naissance ainsi que les listes électorales pertinentes telles que la LEG 1998. Plusieurs indicateurs sont utilisés donc par l'ISEE pour orienter les électeurs par catégorie. Avec l'amélioration progressive de la tenue des procès-verbaux cette année, ce travail de reconstitution ne concernera essentiellement que les électeurs inscrits sur la LESP avant 2017, si les CAS renseignent mieux les rubriques des procès-verbaux, qu'il s'agisse des motifs ou des documents justificatifs; ce que bon nombre de CAS ont commencé à faire cette année, avec cependant quelques lacunes. Les listes de l'ISEE n'étant que des propositions, les CAS peuvent par ailleurs reclasser les propositions à l'inscription d'office s'il y a lieu selon les informations à leur disposition.

Les procès-verbaux bien remplis ne sont pas seulement utiles à l'ISEE. Ils le sont également pour les justiciables (l'Etat, les électeurs et tiers électeurs intéressés) et les juridictions. En effet, si l'Etat ou un tiers électeur souhaitait contester la légalité de l'inscription d'une personne qu'il estimait indument inscrite, il se heurterait à une contrainte difficile à surmonter si les critères et documents justificatifs servant à l'inscription ne sont pas fidèlement retranscrits dans le PV. Pour son inclusion sur la liste, un électeur qui souhaiterait contester sa non-inscription en fondant sa requête sur un procès-verbal pour compléter son dossier se heurterait à la même difficulté si le PV auquel il a accès n'est pas correctement rempli. Ces deux exemples illustrent à quel point le bon remplissage des PV constitue une activité essentielle, en plus de montrer l'importance de l'effectivité du droit de recours comme moyen de fiabilisation des listes électorales. Des procès-verbaux qui retracent en toute transparence les pièces qui ont conduit les CAS à inscrire ou rejeter l'inscription d'un électeur sont donc un outil important pour la fiabilisation des listes électorales définitives par le biais du droit de recours juridictionnel. De tels procès-verbaux peuvent permettre aux juridictions - mises en mouvement par les électeurs intéressés, les tiers électeurs ou l'Etat - de garantir en dernière instance la fiabilité des listes électorales en cas de doute sur la légalité des décisions des CAS, bien qu'il soit établi que les tribunaux compétents – le tribunal de première instance de Nouméa et les sections de Lifou et Koné - ne soient pas des juridictions d'appel des CAS. Cela suppose encore que les procès-verbaux soient communiqués, du moins aux tiers électeurs.

Les rapports 2016 sur la LESP et la LESC avaient déjà souligné le problème de l'ineffectivité du droit d'accès aux procès-verbaux. Cette année, des progrès ont été notés en la matière. Dans presque toutes les communes, les tiers électeurs ont pu y accéder sans difficulté et en temps utile, bien avant l'ouverture de la période du contentieux électoral. Un tiers électeur de la commune de Mont-Dore qui s'est vu refuser la communication des procès-verbaux a indiqué, au cours de la réunion du Groupe technique restreint, ne plus vouloir saisir la CADA, préférant s'adresser au Haut-commissariat pour obtenir l'accès aux PV, ce à quoi celui-ci, dans une réaction constructive, a répondu favorablement.

### **7.2.3. Les contrôles de l'ISEE face aux risques de manipulations et de doublons**

Il arrive parfois que des électeurs soient inscrits à la fois d'office et au titre des demandes nouvelles. C'est le cas lorsque les électeurs ignorent avoir déjà été proposés à l'inscription d'office. C'est aussi le cas lorsqu'ils ont été inscrits d'office suite à la seconde liste que l'ISEE a fait parvenir aux CAS, contenant essentiellement des électeurs de statut civil coutumier. Les CAS se sont efforcées d'identifier ces électeurs et de traiter le problème afin d'éviter les doublons. Mais le traitement administré par les CAS n'a pas été partout efficace lorsqu'on examine les procès-verbaux de certaines d'entre elles. Ainsi, à Nouméa, au bureau de vote 21 on peut noter sur le procès-verbal l'inscription d'un électeur né en 1952 au titre de la catégorie 8 (électeurs ayant fait une demande d'inscription) et par la suite au titre de la catégorie 3 (électeurs de statut civil coutumier proposés à l'inscription d'office) dans le cadre de la seconde liste de l'ISEE. Au bureau de vote 51, on note aussi l'inscription d'un électeur né le 22 avril 1998 en Inde à la fois au titre de la catégorie 7 (électeurs proposés à l'inscription d'office au titre du 4° du II de l'article 218 -2), puis au titre de la catégorie 8. Fort heureusement, le traitement de l'ISEE a permis de rattraper ces deux cas à la lumière de la liste définitive qui a été publiée. Aucun doublon n'a été observé



en ce qui concerne ces deux cas ; ce qui montre les efforts pour la fiabilité des listes. Mais à Poum, les experts ont noté qu'une électrice est apparue deux fois sous son nom de femme mariée et de jeune fille. Cette erreur déjà présente sur la liste provisoire n'a pas été corrigée par l'ISEE. La double inscription sur deux noms différents constatée sur la liste définitive pose la question de la fiabilité du fichier électoral ; d'autant qu'à Koné, aux bureaux de vote 9 et 10, les experts ont aussi décelé le cas de deux électeurs proposés à l'inscription d'office, à la fois au titre de la catégorie de jeune majeur et de statut civil coutumier ; ce qui a conduit la CAS à privilégier le statut coutumier de l'électeur.

Les contrôles permanents assurés par l'ISEE, qui communique par divers moyens avec les mairies (lettre, courrier électronique, téléphone), contribuent à la fiabilité des listes électorales. L'ISEE applique à cet effet des mesures destinées à assurer l'intégrité du processus. Ainsi, pour chaque information et demande de modification de l'ISEE après recoupement des informations des électeurs, un « ticket » est ouvert et n'est refermé que lorsque la modification apparaît dans le logiciel. Si des tickets restent ouverts, l'ISEE prévient le Haut-Commissariat qui intervient. Une fois finalisé, les informations sont bloquées dans le logiciel.

Une autre mesure appliquée, plus récente, est l'introduction d'un nouveau champ dans le logiciel pour les inscriptions à la LESC, en vue de renseigner la date de la CAS et le motif ; ce qui permet d'éviter de représenter aux CAS des dossiers refusés précédemment à l'inscription de manière définitive. Les anomalies sont repérées en coopération entre les divers acteurs. Si l'utilisation d'Adagio à Nouméa et Mont-Dore ne semble pas poser de problème particulier dans la mesure où les croisements d'informations avec le logiciel utilisé par les autres communes (SIGALE) restent possibles, il n'est pas en revanche exclu que le double système favorise les erreurs.

Alors qu'en France métropolitaine, la centralisation du fichier d'état civil et l'existence d'outils appropriés au niveau de l'INSEE permettent de réconcilier les données et d'éviter les doublons (base des répertoires de personnes physiques, RNIPP et NIR), en Nouvelle Calédonie en revanche l'absence de base de données centralisée et la multiplicité des identifiants rendent la recherche de doublons plus difficile, notamment pour les cas d'homonymie ou de jumeaux, de changement de noms qui ne sont pas répercutés par un suivi en continu des mouvements d'état-civil. C'est pourquoi l'ISEE plaide pour la constitution d'un tel fichier afin d'éviter de générer ces doublons et faciliter les mises à jour à partir de fichiers de personnes physiques, notamment les différentes listes électorales et les répertoires de personnes de Nouvelle Calédonie (CAFAT pour les personnes présentes en Nouvelle Calédonie, état civil coutumier ou de droit commun pour celles qui y sont nées).

## **8. CONCLUSION GÉNÉRALE**

La mission des Nations Unies a noté le consensus général qui a prévalu dans les CAS ; ce qui, a priori, semble témoigner de la prévalence des critères légaux dans le processus de révision des listes électorales. Toutefois, la mission a constaté que les réserves formulées par certains tiers électeurs traduisent la persistance d'une certaine défiance.

Deux principes cardinaux ont guidé la mission dans l'observation du processus de révision de la LESP et de la LESC : d'une part l'inclusion des électeurs et l'exhaustivité des listes électorales telles qu'elles résultent des travaux des CAS ; d'autre part la fiabilité du fichier électoral qui résulte de ce processus de révision. Ainsi, la mission a constaté des efforts remarquables consentis par l'Etat et les CAS allant dans le sens de la recherche de l'exhaustivité des listes et de l'inclusion des électeurs. Cette volonté s'est traduite principalement par l'inclusion des électeurs de statut civil coutumier mais aussi par l'application de la présomption de domiciliation pour certains électeurs. Mais ces efforts se heurtent toujours à divers obstacles qui empêchent d'optimiser cette quête de l'inclusion et de fiabilité des listes électorales, qu'il s'agisse de la LESP ou de la LESC.

Certains constats établis par la mission donnent à penser que l'exhaustivité et la fiabilité des listes électorales peuvent encore être améliorées. En effet, certains dysfonctionnements et carences ont été observés au niveau des mairies ; ce qui a impacté négativement les travaux des CAS. Un renforcement de l'accompagnement des électeurs et de la préparation des dossiers par les mairies en amont aux travaux des CAS, est estimé essentiel par les experts. En effet, ceux-ci ont noté que des informations adéquates n'avaient pas toujours été transmises aux électeurs lors des dépôts de demande et de transfert. En outre, des mentions incohérentes avec les indications des CAS aux PVs ont également été constatées dans les notifications de rejet et les demandes d'information aux électeurs, ainsi que des courriers non envoyés. Un renforcement des capacités des mairies est donc nécessaire. Cela implique, outre des formations, la révision des outils. Les formulaires d'inscription devraient notamment inclure des informations de contact actualisées et adaptées, au vu des carences des communications postales, et de l'impact considérable sur le processus d'inscription.

Le grand nombre de filiations non établies reste problématique. L'établissement d'un registre d'état civil centralisé est souhaitable, mais ne pourra pas être mis en place dans les délais imposés par l'échéance référendaire de 2018. En attendant, les mairies pourraient veiller à la bonne tenue des registres à leur niveau. Les experts ont aussi constaté une proactivité variable à engager les communications nécessaires à l'obtention de ces informations auprès d'autres mairies calédoniennes et de métropole. Les mairies de Dumbéa et de Nouméa sont particulièrement concernées.

Concernant le fonctionnement des CAS, les experts ont également noté des différences de niveau de compréhension parmi les membres. Des formations plus approfondies par le Haut-commissariat, et ce à temps, pour permettre aux groupes politiques de les répliquer en cascade, sont donc souhaitables. De même, le rôle modérateur et pédagogique des magistrats face aux membres des CAS constitue un facteur essentiel au bon déroulement des travaux. La circulation des dossiers des électeurs parmi les membres de la CAS devrait être encouragée, tout comme la projection des dossiers lors des travaux. Concernant le remplissage des procès-verbaux, les experts ont noté une évolution positive au cours des travaux sur leur propre recommandation. La délégation de cette tâche aux représentants du Haut-commissariat dans les CAS est un point positif, bien que le manque

de formation de certains d'entre eux aient parfois impacté la qualité et l'harmonisation du remplissage des PV.

Ces différents points pourraient être améliorés par un manuel de procédures qui circonscrirait le cahier des charges et un mode opératoire par intervenant<sup>24</sup>. Le vadémécum demeure à cet effet un outil de référence indispensable en la matière. Toutefois, la mission considère que cet outil peut être approfondi pour fixer un cadre de travail aux mairies et aux CAS. A cet égard, la souveraineté des CAS ne devrait pas être absolutisée lorsque celle-ci soulève des questions d'équité et d'égalité entre les électeurs, d'inclusion et de fiabilité des listes électorales. Si l'autonomie des CAS doit être respectée, il n'en demeure pas moins qu'un renforcement de la communication entre les CAS et le HC via ses délégués s'avère nécessaire en vue de proposer des solutions aux difficultés rencontrées.

Afin d'assurer l'inclusion des électeurs éligibles aux listes électorales spéciales et l'exhaustivité de ces listes, les campagnes de sensibilisation doivent être poursuivies, améliorées et mises en œuvre avec l'ensemble des parties prenantes afin d'atteindre les publics cibles, considérant notamment les spécificités calédoniennes, où cohabitent droit positif français et droit coutumier. Ces opérations devraient débiter au plus vite. S'agissant de la question de la fiabilité des listes électorales, il convient de souligner que les entraves au droit de recours, les difficultés de traçabilité d'un électeur dues à son identification précaire (uniquement à l'échelle de la commune), les incohérences entre la décision des CAS et l'information rapportée dans le fichier électoral sont autant de situations qui peuvent affecter la fiabilité des données du corps électoral.

Le rôle des experts et la teneur de leurs avis ont varié en fonction des contextes dans lesquels les CAS se sont tenues, des dynamiques en leur sein, du type et du nombre de dossiers d'inscription reçus, de la préparation des dossiers par les mairies, des personnalités et connaissances techniques des autres membres de la CAS. Dans le nord, les experts étaient davantage vus comme un soutien pour clarifier les bases légales et favoriser les recherches de pièces, notamment pour les citoyens nés de familles du pays et qui n'ont vraisemblablement pas quitté le territoire. Dans le Grand Nouméa, la composition de la population étant plus mixte et les sensibilités politiques plus marquées, les experts ont été davantage consultés sur des questions de procédure, ceci afin de donner un cadre plus transparent et consensuel aux discussions. Les rotations et la coordination effectuées entre experts ont permis de faire circuler l'information sur les pratiques d'autres CAS.

## **9. RECOMMANDATIONS**

Dans la perspective de favoriser l'inclusion des électeurs, l'exhaustivité et la fiabilité des listes électorales, la mission formule les recommandations suivantes :

---

<sup>24</sup> Il serait également bon d'envisager à cette occasion une formation des représentants du Haut-commissariat qui pourraient relayer des informations de l'ISEE et faire remonter des problèmes observés en CAS.

### **9.1. A l'égard de l'Etat, en concertation avec les autres parties prenantes :**

- La poursuite et l'amélioration de la campagne d'inscription de proximité, ciblant à la fois les personnes inscriptibles sur la LEG et celles inscriptibles sur les autres listes électorales. Il pourra être envisagé à cet effet l'animation des activités à l'échelle de chaque commune avec l'appui des autorités coutumières et de notabilités politiques ;
- L'organisation d'une session réunissant les services publics (ISEE, DTSI, CSN, DGRAC et Mairies) intervenant dans le processus de révision des listes électorales afin de :
  - tirer les enseignements des différentes sessions portant actualisation des listes électorales et généraliser les bonnes pratiques ;
  - créer une synergie de travail permettant un partage de l'information de manière plus fluide ;
  - organiser efficacement la documentation des dossiers à soumettre aux CAS, en particulier pour la catégorie des jeunes majeurs ;
  - définir les contours d'un plan opérationnel d'adressage garantissant une distribution effective des actes et courriers en rapport avec les processus électoraux ;
  - redynamiser les campagnes d'inscription en précisant le cahier des charges de chaque acteur ;
- Le renforcement des capacités des mairies et des CAS par le recours aux outils pédagogiques d'usage, la formation et l'adaptation des outils de travail des CAS (revue du format des formulaires d'inscription et des procès-verbaux des CAS, le bon remplissage des rubriques à renseigner sur le procès-verbal, ...), le renforcement des moyens humains et matériels dans les communes les plus importantes ;
- L'organisation d'un audit du fichier électoral, avec pour objectif la vérification qualitative et quantitative du fichier électoral comparativement à la loi électorale et aux normes et standards internationaux, pour la restauration et le renforcement de la confiance dans le processus électoral et le fichier électoral. Ainsi, cet audit permettra d'analyser le processus d'inscription, de radiation et de correction des données sur les électeurs, afin de garantir l'unicité et la capacité légale de chaque individu retracé dans le fichier, d'identifier les forces et faiblesses du fichier et déterminer les mesures correctives à suivre. Les termes de références et le calendrier de cet audit devraient être adoptés par consensus par les parties prenantes en vue de garantir l'acceptation des résultats ;
- La sensibilisation du Gouvernement à entreprendre les réformes nécessaires pour la promotion de l'effectivité du droit de recours.

### **9.2. A l'égard du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie :**

- L'établissement d'un registre d'état civil centralisé pour remédier aux problèmes de communication entre les différents systèmes adoptés par les mairies pour la gestion de l'état-civil ;
- La mise en place d'une Base regroupant les Répertoires de Personnes Physiques (BRPP), garantissant l'unicité et la capacité de chaque individu répertorié sur les listes électorales ; c'est à dire le déploiement d'un numéro unique permettant, par sa composition, de disposer d'informations sur l'état civil de l'individu.

### **9.3. A l'égard des mairies et des administrations :**

- L'accompagnement impartial et proactif des électeurs par la mise à leur disposition des informations nécessaires à leur inscription sur les listes électorales ;
- Une meilleure préparation des travaux des CAS par les mairies à travers la recherche exhaustive des informations nécessaires à l'inscription des électeurs et plus particulièrement des jeunes majeurs ;
- La désignation, par les mairies, d'un référent avec lequel l'Etat interagira pour le déploiement et le monitoring de la campagne d'inscription de proximité.

### **9.4. A l'égard des CAS :**

- L'utilisation plus fréquente par les présidents des CAS de leur pouvoir d'investigation ;
- Le renforcement de l'efficacité des enquêtes par une meilleure adaptation des contacts avec les électeurs (recours au téléphone et au courriel en plus du courrier postal, s'appuyer sur le plan opérationnel d'adressage qui serait mis en place à la diligence de l'Etat) ;
- Le remplissage exhaustif et informatisé des procès-verbaux (PV) ainsi que la préparation des courriers d'enquête et de notification immédiatement par la mairie à partir de ces PV ;
- La recherche de l'inscription des électeurs sous chaque critère possible et la notification dans les meilleurs délais de leurs décisions aux électeurs en cas d'enquête/ de refus d'inscription en vue de permettre à ces électeurs de comprendre les critères à remplir pour compléter leurs dossiers
- L'adoption d'une dynamique de fonctionnement qui favorise l'examen des dossiers des électeurs par tous les membres de la CAS et leur participation inclusive, la transcription transparente et exhaustive de leurs décisions sur les procès-verbaux ; toutes choses susceptibles d'avoir des retombées positives sur la fiabilité des listes électorales et la confiance des parties prenantes.

## **10.ANNEXES**

- 1. Etat de la mise en œuvre des recommandations du rapport sur la LESP 2016 de l'ONU ;**
  
- 2. Etat de la mise en œuvre des recommandations du Rapport sur la LESC 2016 de l'ONU ;**
  
- 3. Entretiens tenus par la mission des experts**

**Annexe 1 : Recommandations ONU sur la LESP 2016**

**Etat de la mise en œuvre : Communication du HC**

1. L'organisation, par l'Etat, d'une campagne d'inscription de proximité sur les listes électorales avec l'appui administratif des communes chargées, au nom de l'Etat, de la tenue des listes électorales et avec le soutien politique des acteurs politiques, institutionnels et coutumiers.

**Tout au long du second semestre de l'année 2016, les services du HCR se sont déployés dans les manifestations importantes avec les communes pour informer et recueillir les demandes d'inscription.**

**Le HCR s'est déployé sur le salon de l'étudiant, la foire agricole de Koumac, la foire du Pacifique, le festival du film de Poindimié ainsi que sur l'ensemble des maisons de quartiers de Nouméa.**

**Au total se sont plus d'un millier de personnes qui ont été « touchées », renseignées et plusieurs dizaines de demandes d'inscription sur la liste électorale générale.**

**Ce travail de terrain s'est couplé à une importante campagne de communication ainsi qu'au plan d'actions « listes électorales ».**

2. La promotion de la fonction strictement administrative des mairies et le traitement équitable des administrés.

**Une formation des agents communaux a été délivrée en fin d'année 2016. L'importance de l'accompagnement des électeurs et de la fonction administrative des communes y a été abordé.**

3. La promotion du droit à la communication des procès-verbaux des CAS et de l'effectivité du droit de recours.

**Le droit à communication des procès-verbaux des CAS a été évoqué avec les communes en formation et a fait l'objet d'une mention explicite dans les circulaires transmises.**

**Cet aspect a également été repris dans le vademecum annuel remis aux membres des commissions administratives spéciales.**

4. L'étude de la faisabilité, d'un point de vue juridique et technique, permettant de générer un identifiant unique par lequel est réalisée une identification transversale de l'électeur à travers les fichiers additionnels mis à contribution pour le traitement automatisé de données personnelles

**Des contacts ont été pris afin d'engager une réflexion sur ce sujet avec le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Des représentants de l'INSEE se sont rendus en Nouvelle-Calédonie pour proposer leur soutien au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Les acteurs locaux ont perçu l'enjeu mais la mise en œuvre pratique reste complexe. Un numéro pourrait toutefois être déployé dans les prochains mois. Il reste à déterminer le format du numéro. Les représentants de l'État plaident pour un numéro « type numéro de sécurité social » car il présente l'avantage de donner des informations d'état civil sur la personne. Le déploiement d'un tel numéro se heurte toutefois à des obstacles tant politiques que techniques.**

5. Le respect strict des délais réglementaires pour l'examen des demandes, aussi bien à la suite des investigations

**Les CAS se sont parfois réunies un jour avant la date de forclusion du délai de recours compte tenu du calendrier et des contraintes associées (acheminement des listes, jours**

diligentées par les CAS pendant la période d'inscription que dans la phase du recours gracieux, afin de prévenir d'éventuels cas de forclusion.

fériés...)). **Cela n'a toutefois pas entraîné d'absence de prise en compte de certaines situations, les communes ayant été informée de la nécessité de prendre en compte les éventuels dépôts tardifs.**

6. L'initiation par les CAS des investigations approfondies pour pourvoir les dossiers des jeunes majeurs des informations manquantes

**Cette recommandation a fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la réunion d'ouverture des travaux avec les magistrats. Elle a toutefois été inégalement suivie en fonction des modalités de fonctionnement des CAS, certains présidents de CAS préférant rejeter directement toute demande incomplète considérant le faible retour positif des investigations .**



**Annexe 2 : Recommandations ONU sur la LESC 2016****Etat de la mise en œuvre : Communication du HC**

Les CAS sont encouragées à :

1. procéder à un examen plus systématique des dossiers d'inscription d'office;
2. respecter scrupuleusement l'ordre d'examen des dossiers;
3. renforcer entre leurs présidents la concertation
4. minimiser l'influence négative du critère informel de la connaissance commune et de la notoriété des électeurs.

Ces recommandations ont été exposées aux magistrats présidents des CAS ainsi qu'aux membres formés par les services du haut-commissariat. Les orientations données par les services du HC et par le coordonnateur des magistrats n'ont que partiellement porté leurs fruits en particulier en ce qui concerne l'influence négative du critère de connaissance commune.

Il convient toutefois de noter que les dossiers de propositions d'inscription d'office ont été plus systématiquement examinés et ont fait l'objet de saisines des organismes concernés.

Les mairies sont encouragées à :

1. améliorer la préparation des travaux des CAS
2. instruire leurs représentants dans les CAS à jouer leur rôle avec davantage d'impartialité dans leurs prises de position ;
3. apporter leur assistance aux électeurs pour la formalisation de leurs recours gracieux;
4. faire davantage preuve de coopération envers les électeurs et favoriser la communication des procès-verbaux conformément aux décisions de la CADA ;
5. mettre régulièrement à jour les coordonnées des électeurs et privilégier le courrier avec accusé de réception ;
6. transmettre régulièrement à l'ISEE les actes de décès des électeurs décédés pour leur radiation, et une actualisation des listes électorales.
7. relayer la campagne d'information et de sensibilisation des électeurs entreprise par l'Etat.

L'Etat est encouragé à :

1. tenir davantage compte, dans la planification des travaux des CAS, du volume de travail assigné aux CAS pour l'allocation du temps et des moyens humains nécessaires;

1- Le calendrier de révision des listes en 2017 était adapté au volume d'inscriptions à prendre en compte.

2 – un important travail en lien avec le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a été mis en œuvre et a conduit à l'actualisation des données de l'identité de plus de 16 000 individus et à la remise à niveau du fichier de la DGRAC. Ce travail se poursuit en 2017.

2. promouvoir, en concertation avec le Gouvernement de la Nouvelle Calédonie, les mesures concrètes pour la mise à jour régulière du registre de l'état civil coutumier et son articulation avec les fichiers de l'ISEE ;
  3. assurer la formation des préposés des mairies pour renforcer leurs capacités;
  4. veiller à la bonne application des décisions des CAS, en particulier à l'occasion de la consolidation des données statistiques par les mairies et l'ISEE
- 3 – une formation a été dispensée à tous les agents communaux concernés.
- 4 – ce point est mis en œuvre dans le cas de certaines rectifications qu'il y aurait à opérer. Il reste toutefois que l'État n'a pas une visibilité exhaustive des données saisies par les communes et reprises par l'ISEE

### Annexe 3 : Entretiens tenus par la mission des experts

Date (en 2017)	Interlocuteur
7 mars	Groupe Union Calédonienne-Front de Libération Nationale Kanak et Socialiste (UC-FLNKS)
18 avril	Maire de Dumbéa, M. Georges Naturel
18 avril	groupe Union Calédonienne-Front de Libération Nationale Kanak et Socialiste
20 avril	maire de Lifou, président de l'association des maires de Nouvelle-Calédonie
24 avril	président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, M. Thierry Santa,
26 avril	Union Nationale pour l'Indépendance (UNI)
28 avril	Délégation du fer de Lance mélanésien
3 mai	Maire de Mont-Dore, M. Eric Gay
4 mai	Haut Commissaire de la République, M. Thierry Lataste
4 mai	Institut de la Statistique et des Etudes économiques (ISEE)
31 mai	Sénat coutumier

Le président des experts a également participé aux séances du groupe de travail du Haut-Commissariat avec les groupes politiques les questions électorales les 24 février, 30 mars, 11 mai, 24 mai et 8 juin 2017.