



**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, 29 juin 2018

TABLE DES MATIERES

Liste des acronymes

Liste des encadrés et des tableaux

Remerciements

1. INTRODUCTION GENERALE	1
2. CONTEXTE	1
2.1. L’environnement sociopolitique	1
2.2. L’intensification du dialogue politique sous l’arbitrage de l’État : les comités de signataires de novembre 2017 et mars 2018	4
2.3. Le cadre juridique des listes électorales spéciales	6
2.3.1. Le cadre juridique antérieur à la loi organique du 19 avril 2018	6
2.3.2. Les innovations de la loi organique du 19 avril 2018.....	9
3. MISSION DES EXPERTS DES NATIONS UNIES EN NOUVELLE-CALEDONIE	10
3.1. Les fondements de la mission	11
3.2. Le mandat de la mission : limites et particularités de la mission de 2018	11
4. OPERATIONNALISATION	12
4.1. Le déploiement de la mission	12
4.2. La méthodologie de travail	13
5. CONSTATS ET OBSERVATIONS	14
5.1. La mise en œuvre des recommandations du Rapport de l’ONU de 2017	14
5.2. Légalité et objectivité du processus de révision ordinaire des listes électorales spéciales en 2018	17
5.2.1. L’inscription <i>contra-legem</i> sur la LESP de quelques électeurs ayant acquis la nationalité française après le 8 novembre 1998	18
5.2.2. L’application anticipée de la loi organique du 19 avril 2018 pour la révision de la LESC	19
5.2.3. La « jurisprudence non constante » dans l’application des critères légaux : une source d’inégalités de traitement	20
5.2.4. Le recours non-maîtrisé à l’interconnaissance : un risque d’entorse à l’exigence d’objectivité et d’égalité devant la loi	22
5.3. L’inclusion et l’exhaustivité	22
5.3.1. Les pratiques favorables à l’inclusion et à l’exhaustivité	22
5.3.1.1. L’interconnaissance comme moyen d’inclusion	23
5.3.1.2. L’extension de la présomption légale et jurisprudentielle de domiciliation des jeunes majeurs comme moyen d’inclusion	24
5.3.1.3. La souplesse dans l’appréciation des pièces justificatives comme moyen de renforcer l’inclusion et l’exhaustivité des listes électorales spéciales.....	25
5.3.2. Les tempéraments à l’inclusion et à l’exhaustivité	27
5.3.2.1. Des jeunes majeurs ayant échappé aux propositions d’inscription d’office de l’ISEE ou mis au TA de la LESP.....	27
5.3.2.2. Les demandeurs natifs, de parents natifs, mis au TA de la LESP.....	27
5.3.2.3. Le contrôle peu systématique du statut des électeurs : une faille dans la recherche de l’exhaustivité	28
5.3.2.4. Les électeurs n’ayant pas formulé de demande : la problématique des « pas de demande ».....	29
5.3.2.5. L’appréciation malaisée du CIMM de certains électeurs pour leur inscription sur la LESC	31
5.3.2.6. L’exercice parcimonieux du pouvoir d’enquête par les CAS et du droit de recours par les électeurs : des freins à l’inclusion.....	32

5.4. L'inclusion des femmes dans les listes électorales : impacts des normes nationales et internationales sur la participation des femmes.....	33
5.5. La fiabilité et la discordance des données	35
5.6. La transparence au niveau des CAS en amont et en aval de l'ISEE	37
5.6.1. La composition des CAS : une composition favorable à la transparence	37
5.6.2. Le fonctionnement contrasté des CAS	38
5.7. La responsabilité et la minimisation des contestations	39
5.7.1. La minimisation des risques de contestations du fait de la nature des dossiers	40
5.7.2. La prévention des contestations par les mécanismes institutionnels de redevabilité des CAS	41
5.7.3. La prévalence du consensus au sein de CAS apaisées : la rareté des décisions prises par vote	42
5.7.4. La contribution des experts de l'ONU	42
6. CONCLUSIONS.....	44
7. RECOMMANDATIONS.....	45
Annexe: Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de l'ONU du 28 juin 2017....	47

LISTE DES ACRONYMES

CADA : Commission d'accès aux documents administratifs
CAS : Commission administrative spéciale
CCE : Commission consultative d'experts
CIMM : Centre d'intérêts matériels et moraux
DGRAC : Direction de la Gestion de la Règlementation des Affaires Coutumières
FLNKS : Front de Libération Nationale Kanak et Socialiste
IMM : Intérêts matériels et moraux
ISEE : Institut de la Statistique des Études Économiques
HC : Haut-commissariat
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
PV : Procès-verbal de la Commission administrative spéciale
RIDET : Répertoire d'Identification des Entreprises et des Établissements
TA : Tableau annexe
TPI : Tribunal de première instance
UNOPS : Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

LISTE DES ENCADRES ET TABLEAUX

1. Encadré n°1 : Extrait de l'Accord de Nouméa : « 5. L'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie »
2. Encadré n°2 : La population de la Nouvelle-Calédonie
3. Encadré n°3 : Le traitement des dossiers « sans demandes »

4. Tableau n°1 : Calendrier de révision de la liste électorale spéciale pour les élections aux assemblées de province et au congrès (LESP)
5. Tableau n°2 : Calendrier de révision de la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC)
6. Tableau n°3 : Dimensions et indicateurs de la capacité des CAS à prendre des décisions fondées sur la légalité et l'objectivité

REMERCIEMENTS

La mission de l'ONU remercie le Haut-commissariat, le Congrès, le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les responsables des groupes politiques pour leur accueil et leur coopération.

Elle remercie également les autres parties prenantes au processus de révision des listes électorales spéciales, notamment les mairies, les Commissions administratives spéciales, en particulier leurs présidents-magistrats.

Augustin Loada
Président du Groupe d'experts de l'ONU

1. INTRODUCTION GENERALE

Le 5 décembre 2017, le Premier ministre de la République française a adressé une requête au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) portant sur un renouvellement du déploiement d'experts en Nouvelle-Calédonie au sein des commissions administratives spéciales (CAS) pour les révisions de la liste électorale spéciale pour les élections aux assemblées de province et au congrès (LESP) et de la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC). En réponse à la requête du 5 décembre 2017, approuvée par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques de l'ONU, une mission d'experts a été déployée dès la fin du mois de février 2018 en Nouvelle-Calédonie. Les experts ont été sélectionnés par l'ONU et ont ensuite été nommés es qualité par le Haut-Commissaire après avis du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Le présent rapport, qui porte sur les révisions ordinaires de la LESP et de la LESC de l'année 2018, vise à apprécier dans quelle mesure le processus de révision de ces listes électorales spéciales de la Nouvelle-Calédonie répond aux exigences de légalité, d'objectivité et de crédibilité. Ce rapport ne vise donc pas à déterminer la présence ou l'absence de fraude électorale. Il se fonde principalement sur l'analyse des observations du groupe des experts de l'ONU en Nouvelle-Calédonie issues des données collectées à l'occasion de leur participation aux travaux des CAS. 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.

Le rapport commence d'abord par une présentation du contexte sociopolitique et juridico-institutionnel dans lequel intervient la mission de l'ONU en Nouvelle-Calédonie. Il précise ensuite les fondements et le mandat de la mission 2018, ainsi que les modalités de son opérationnalisation. Enfin, le rapport dresse ses constats et observations, avant de conclure et formuler des recommandations en vue de renforcer la légalité et l'objectivité du processus de révision des listes spéciales et la crédibilité de ces listes.

2. CONTEXTE

La mission de l'ONU au cours de l'année 2018 intervient à quelques mois de la tenue de la première consultation prévue par l'Accord de Nouméa. C'est dans un tel contexte que le groupe des experts de l'ONU a été déployé au sein des CAS, en vue d'observer le processus de révision des listes électorales spéciales, régi par un cadre juridique relativement stable, qui n'est cependant pas resté immuable tout au long de la mission.

2.1. L'environnement sociopolitique

La Nouvelle-Calédonie comptait, en août 2014, une population de 269 000 habitants dont un peu moins des $\frac{3}{4}$ se concentre dans la Province Sud, contre 19% dans la Province Nord et 7% dans les Iles Loyauté. Environ deux Calédoniens sur trois vivent dans le Grand Nouméa. Malgré un vieillissement de la population, la part des jeunes reste élevée¹.

¹ Source : ISEE, Synthèse N°35 – Recensement de la population 2014.

Sur le plan politique et institutionnel, la Nouvelle-Calédonie est une collectivité « sui generis » de la République française, reconnue par la Constitution. Celle-ci consacre la mise en place d'un régime de « souveraineté partagée » et d'un lien de nature quasi fédérale entre la France et la Nouvelle-Calédonie, dotée d'une citoyenneté propre et d'un pouvoir législatif. Cette situation dans la République française et par rapport à elle est donc unique². Inscrite pour la première fois en 1946 sur la liste des pays à décoloniser, la Nouvelle-Calédonie est retirée de cette liste à la demande de la France en 1947. Elle est cependant réinscrite sur la liste à l'issue du vote le 2 décembre 1986 de la résolution 41/41 A de l'Assemblée générale des Nations Unies par 89 voix pour, 24 contre et 34 abstentions. Cette résolution affirme « le droit inaliénable du peuple de la Nouvelle-Calédonie à l'autodétermination et à l'indépendance »³.

Pour mettre fin à la quasi guerre civile qui régnait sur le territoire, les parties prenantes ont signé les Accords de Matignon (juin 1988) et de Nouméa (5 mai 1998). Quatre grands principes sont posés par ce dernier accord : la reconnaissance de l'identité kanak, les mérites des autres populations, l'existence d'une communauté de destin et de citoyenneté et le principe de progressivité par le dialogue⁴. Selon le Préambule de l'Accord de Nouméa, « au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposés au vote des populations intéressées. Leur approbation équivaldrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie ».

Encadré n°1 : Extrait de l'Accord de Nouméa : « 5. L'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie⁵ »

« Au cours du quatrième mandat (de cinq ans) du Congrès, une consultation électorale sera organisée. La date de cette consultation sera déterminée par le Congrès, au cours de ce mandat, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.

Si le Congrès n'a pas fixé cette date avant la fin de l'avant-dernière année de ce quatrième mandat, la consultation sera organisée, à une date fixée par l'Etat, dans la dernière année du mandat.

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

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

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

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

² Faberon Jean-Yves, « La Nouvelle-Calédonie : vivre l'accord de Nouméa », Revue française d'administration publique, 2002/1 (n°101), p. 39-57. DOI : 10.3917/rfap.101.0039. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2002-1-page-39.htm>

³ Robert Bertram, Nouvelle-Calédonie et autodétermination, Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie n°30 2017/2, p.6.

⁴ Ibid.

⁵ Dispositions reprises par l'article 217 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

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

L'Accord de Nouméa consacre par ailleurs le principe du « rééquilibrage », reconnaissant ainsi l'existence de fortes inégalités socioéconomiques en Nouvelle-Calédonie. Celle-ci est en effet une terre de contraste. D'une part, elle est considérée comme l'un des pays les plus prospères dans la région du Pacifique Sud, avec un niveau moyen de richesse comparable à celui des pays européens ; d'autre part, une bonne partie de la population vit dans la précarité et en dessous du seuil de pauvreté⁶. A cela s'ajoute le phénomène de l'illettrisme qui frappe un quart des Calédoniens⁷. En outre, sur le plan socioculturel, la Nouvelle-Calédonie, « tant du point de vue économique, politique que culturel (...) est un monde biface, partagé entre deux grandes visions du monde, entre deux acceptions et acceptations du concept, importé, de « développement ». L'une est occidentale et fonctionne selon les règles et les valeurs du capitalisme et de l'individualisme, l'autre est océanienne et est régie par des règles et des valeurs communautaires... Même sur le plan juridique, coexistent le droit républicain et un droit local coutumier reconnu aux Kanak »⁸.

Cette situation n'est pas sans conséquence sur l'exercice effectif par une partie de la population de certains de ses droits et devoirs. Par exemple, même si diverses catégories de la population peuvent prétendre à une inscription d'office sur les listes électorales spéciales, il n'en demeure pas moins que de nombreux citoyens astreints à une démarche volontaire peuvent rencontrer des difficultés objectives à l'exercice de leurs droits. Cette réalité soulève plusieurs questions. Comment en effet formuler une demande d'inscription sur les listes électorales quand on éprouve des difficultés face à l'écrit en français et faire face aux coûts de la participation citoyenne en termes de démarches bureaucratiques lorsqu'on vit dans la précarité ? Comment générer, conserver et documenter sa domiciliation en Nouvelle-Calédonie qui, plus est, pendant une période déterminée de sa vie lorsque l'on vit et travaille en marge du secteur formel ?

Encadré n°2 : La population de la Nouvelle-Calédonie

« En 2014, 105 000 personnes, soit 39 % de la population totale, déclarent appartenir à la communauté Kanak. Les Européens représentent 73 200 habitants, soit 27 % des déclarations. Viennent ensuite les Wallisiens et Futuniens avec 22 000 personnes (8 %). Les autres communautés (Tahitiens, Indonésiens, Ni-Vanuatu, Vietnamiens et autres populations asiatiques) rassemblent au total moins de 6% de la population. Près d'un habitant sur dix se déclare métis ou appartenir à plusieurs communautés... Aux îles Loyauté, la quasi-totalité (94 %) des habitants appartiennent à la communauté Kanak. Les Européens, deuxième communauté de la province, représentent seulement 2 % de la population totale. En province Nord, la communauté Kanak regroupe 70 % de la population, celle des Européens 12% et 6% des habitants déclarent appartenir à plusieurs communautés. Cependant, de grandes différences existent entre les deux versants : dans les communes de la côte est, les Kanak représentent 86 % de la population contre 53 % sur la côte ouest. En province Sud, les Européens sont les plus nombreux (33 %), suivis des Kanak (26 %) et des Wallisiens et Futuniens (11 %). C'est aussi la province où la diversité des communautés est la plus importante, particulièrement dans le Grand Nouméa, qui regroupe les deux tiers de la population calédonienne totale, mais où résident 84 % des communautés autres que Kanak...

⁶ Source : Laure Hadj, 17% des ménages calédoniens, représentant 53 000 personnes, vivaient sous le seuil de pauvreté en 2008, ISEE – Synthèse N° 23, 2012

⁷ Source : Jacques Benoit, Thomas Denis, 18% des adultes en situation d'illettrisme, ISEE - Synthèse N°29, 2013.

⁸ Source : Christian Jost, « Contraintes et enjeux de développement de la Nouvelle-Calédonie », EchoGéo [En ligne], 11 | 2010, mis en ligne le 24 février 2010. URL : [http:// echogeo.revues.org/11612](http://echogeo.revues.org/11612) ; DOI : 10.4000/echogeo.11612.

Depuis 1989, le niveau d'instruction s'est élevé pour toutes les communautés même si des déséquilibres perdurent. Ainsi, parmi les jeunes de 25 à 29 ans, 93% des Européens, 67% des Kanak, 63% des Wallisiens-Futuniens, et 81% des autres communautés possèdent désormais un diplôme qualifiant (CAP-BEP, Baccalauréat ou diplôme supérieur). La part de jeunes Kanak diplômés est celle qui a le plus progressé depuis vingt-cinq ans (+ 50 points). »

Source : ISEE, Synthèse N°35 – Recensement de la population 2014.

L'Accord de Nouméa consacre une communauté de destin et une citoyenneté calédonienne, qui impliquent de part et d'autre concessions et reconnaissances réciproques : l'abandon par les indépendantistes de la dynamique du concept d'indépendance kanak exclusive et la reconnaissance par les anti-indépendantistes de l'identité kanak à part entière. C'est pourquoi l'Accord de Nouméa ne réserve pas l'inscription sur les listes spéciales aux seules populations autochtones mais aux citoyens de la Nouvelle-Calédonie, suivant des critères qu'il définit et qui sont repris dans la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999.

Dans ce contexte, la problématique de la recherche de l'exhaustivité de ces listes a été régulièrement inscrite sur l'agenda politique. A la suite de travaux de recherche menés en 2016-2017 par l'État, 4628 personnes de statut civil coutumier et 4097 personnes natives sous le statut civil de droit commun, majeures, résidentes et non inscrites sur la LEG ont été identifiées⁹. Ces électeurs potentiels avaient, pour la plupart, reçu un courrier de sensibilisation pour les inciter à effectuer les démarches nécessaires pour leur inscription sur les listes électorales¹⁰. Mais ces initiatives n'ont guère suffi à répondre aux attentes des deux grandes familles politiques en matière d'exhaustivité des listes électorales, particulièrement pour la LESC, obligeant les parties prenantes à rechercher d'autres moyens de parvenir à l'exhaustivité des listes électorales. C'est, entre autres, l'un des enjeux des comités de signataires de novembre 2017 et mars 2018.

2.2. L'intensification du dialogue politique sous l'arbitrage de l'État : les comités de signataires de novembre 2017 et mars 2018

Conformément à l'Accord de Nouméa, un comité des signataires se réunit régulièrement aux fins notamment de participer à la préparation des textes nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord et veiller au suivi de son application. Réuni dans ce cadre le 2 novembre 2017 à Paris, le 16^e comité des signataires s'est penché, entre autres, sur la mise en œuvre de l'Accord, le rôle de l'ONU, l'inscription sur les listes électorales, les facilités d'exercice du droit de vote et sur les modalités de préparation de la consultation, etc. Selon le relevé des conclusions, les partenaires ont affirmé leur volonté de régler la problématique de l'absence de Calédoniens relevant du corps référendaire sur la liste électorale pour la consultation (LESC) afin de garantir la légitimité et la sincérité du résultat du scrutin. Malgré les efforts consentis, 10 922 natifs résidant de manière certaine en Nouvelle-Calédonie ne seraient toujours pas inscrits sur la liste électorale générale (LEG)¹¹. Aussi, les partenaires ont-ils convenu « de la nécessité politique de procéder, de manière exceptionnelle et en raison de la consultation, à l'inscription d'office des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie sur la LEG, préalable nécessaire à leur inscription sur la LESC... Cette démarche permettra aux commissions administratives spéciales

⁹ Source : Étude d'impact - Projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, 2017. Disponible sur : <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pj17-152-ei/pj17-152-ei.pdf>

¹⁰ Voir le Rapport 2017 de la mission de l'ONU en Nouvelle-Calédonie.

¹¹ Source : Relevé des conclusions du 16^e Comité des signataires de l'Accord de Nouméa du 2 novembre 2017.

de procéder à l'inscription d'office sur la LESC, des personnes de statut civil coutumier, et, dès lors qu'ils ont une résidence de trois ans attestée par l'inscription sur les fichiers d'assurés sociaux, des natifs de statut civil de droit commun. Cette durée de résidence, associée au fait d'être né en Nouvelle-Calédonie, constitue une présomption simple de détention du centre des intérêts matériels et moraux ; l'inscription d'office n'a donc pas de caractère automatique et devra faire l'objet d'un examen par les commissions administratives spéciales sur la base des éléments fournis par l'État »¹². Pour faciliter l'exercice effectif du droit de vote des électeurs des îles, les partenaires ont également convenu de mettre en place des bureaux de vote délocalisés à Nouméa au profit de certains des électeurs des communes de Lifou, Maré, Ouvéa, l'Île des Pins et Bélep.

La mise en œuvre des conclusions de cet accord politique a nécessité la révision de la loi organique de 1999 et l'ouverture au cours de l'année 2018 d'une période complémentaire d'inscription sur les trois listes électorales (LEG, LESP, LESC). Un groupe de travail spécifique a par ailleurs été mis en place afin d'impliquer l'ensemble des partenaires au travail de préparation du texte de la question qui sera posée à la consultation. Toutefois, le dialogue au sein de la classe politique locale est parfois ardu. L'élaboration de l'exposé des motifs de la délibération fixant la date du référendum a mis à nu les divergences en son sein. Si la date du référendum, fixée au dimanche 4 novembre 2018, est votée à l'unanimité, l'exposé des motifs de la délibération a été en revanche adopté par trente-huit (38) des cinquante-quatre (54) membres du Congrès. Les opposants— des « non-indépendantistes »— à ce texte, soutenu aussi bien par des « indépendantistes » que des « non-indépendantistes », reprochent à ses auteurs d'avoir fait la part trop belle à la « repentance coloniale ».

C'est dans ce contexte que s'est tenu à Paris le 17^e comité des signataires le mardi 27 mars 2018, sous la présidence du Premier ministre français. Parmi les sujets de discussion du comité figuraient le libellé de la question à soumettre au référendum du 4 novembre 2018, le rétablissement du dialogue politique au sein de la classe politique calédonienne et la participation de l'ONU au processus électoral en cours. Après d'âpres discussions, un compromis a été trouvé entre les différentes forces politiques sur la question à poser aux électeurs: « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ? Oui/Non* ».

Un autre acquis du 17^e comité des signataires consiste en la reprise du dialogue au sein de la classe politique locale. Il a en effet été décidé de reconstituer dans sa plénitude le « Groupe de dialogue sur le chemin de l'avenir » qui avait éclaté et d'en confier la présidence au Premier ministre français lui-même. Après avoir présidé une première session du groupe, il a délégué un émissaire comme président pour les sessions futures. Les participants au comité de signataires ont également fait le point sur le bilan de la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa et convenu de procéder à une actualisation du bilan effectué en 2012 par l'entremise d'un cabinet indépendant, lequel rendra son rapport au mois de juin 2018.

L'État, au cours de ces dernières années, s'est mobilisé pour accompagner le processus d'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et inciter les partenaires au dialogue politique, tout en observant une certaine neutralité vis-à-vis des différentes forces politiques en présence. A l'issue d'une visite effectuée en Nouvelle-Calédonie du 1^{er} au 5 décembre 2017, le Premier ministre français Édouard Philippe a exhorté les forces politiques locales au consensus.

¹² Ibid.

A l'orée de la consultation référendaire du 4 novembre 2018, la position de « partenaire engagé » de l'État - selon le mot du Premier ministre français Édouard Philippe - a été particulièrement mise à rude épreuve. En effet, alors que les forces non-indépendantistes et leurs alliés en métropole le pressent de prendre position en faveur d'une Nouvelle-Calédonie française, les forces indépendantistes elles l'exhortent à rester sur le terrain d'une « neutralité » favorable à leurs propres aspirations. Dans ce contexte, la visite en Nouvelle-Calédonie du Président français Emmanuel Macron était particulièrement attendue. Au cours de cette visite qualifiée par certains de « politiquement risquée » qu'il a effectuée du 3 au 5 mai 2018, le président Macron, tout en rappelant que « ce n'est pas au Chef de l'État de prendre position sur une question qui n'est posée qu'aux seuls Calédoniens », a tout de même indiqué que « la France serait moins belle sans la Nouvelle-Calédonie » et que « sans la Calédonie, la France ne serait pas la même ». Le président français a ainsi réussi à rassurer et contenter les deux camps politiques, tout en maintenant la ligne de conduite de son Gouvernement, à savoir le refus de donner ouvertement des consignes de vote, l'investissement dans la préparation et l'organisation du référendum afin de permettre aux Calédoniens eux-mêmes de s'exprimer librement.

2.3. Le cadre juridique des listes électorales spéciales

La révision des listes électorales spéciales en Nouvelle-Calédonie est régie par un cadre juridique qui a connu une évolution récente avec la révision de la loi organique de 1999 par la loi organique du 19 avril 2018.

2.3.1. Le cadre juridique antérieur à la loi organique du 19 avril 2018

L'Accord de Nouméa pose les bases d'un « contrat social entre toutes les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie » et définit les contours d'une citoyenneté néocalédonienne renvoyant à un corps électoral spécifique. A rebours du principe du suffrage universel, l'Accord souligne que « Le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée ». Ainsi, si tous les citoyens de Nouvelle-Calédonie sont des citoyens français, en revanche, tous les citoyens français résidant sur le territoire ne sont pas nécessairement citoyens de Nouvelle-Calédonie.

Tous ces grands principes seront traduits sur le plan juridique par le législateur constituant et organique. Après l'approbation par référendum de l'Accord de Nouméa, la Constitution française sera révisée afin de préciser les modalités de mise en œuvre dudit Accord, lequel organise le transfert de certaines compétences de la France vers la Nouvelle-Calédonie et prévoit la tenue d'un scrutin d'autodétermination entre 2014 et 2019. C'est l'objet de la Loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie.

L'article 77 de la Constitution dispose que la loi organique¹³ définit, entre autres, les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, et les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté. Par la suite, la Loi constitutionnelle 2007-237 du 23 février 2007 précisera que « pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées

¹³ Il s'agit de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

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 ».

Les restrictions au corps électoral apportées par la Constitution et la loi organique de 1999 ont été jugées compatibles avec les engagements internationaux de la France. Ainsi, le Comité des droits de l'homme des Nations-Unies a considéré que les restrictions visant la consultation du 8 novembre 1998 et les consultations sur l'accèsion à la pleine souveraineté « *reposent sur des éléments objectifs de différenciation entre résidents dans leur relation avec la Nouvelle-Calédonie* » et que « *les critères de définition des corps électoraux pour les consultations de 1998 et à compter de 2014 ne sont pas discriminatoires mais reposent sur des motifs de différenciation objectifs, raisonnables et compatibles avec les dispositions du Pacte [relatif aux droits civils et politiques de 1966]* ». En ce qui concerne la durée de résidence requise pour participer à ces consultations, il considère que les seuils fixés « *ne sont pas excessifs dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de la nature et de l'objet de ces scrutins, à savoir un processus d'autodétermination impliquant la participation de personnes justifiant d'attaches suffisantes au territoire dont l'avenir est en jeu* ». Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'arrêt *Py contre France*, du 11 janvier 2005, a jugé que « *l'histoire et le statut de la Nouvelle-Calédonie sont tels qu'ils peuvent être considérés comme caractérisant des « nécessités locales » de nature à permettre les restrictions apportées au droit de vote du requérant* ».

L'inscription sur les listes électorales spéciales de la Nouvelle-Calédonie (LESP et LESC) est subordonnée non seulement à la condition générale d'être inscrit sur la liste électorale générale en vigueur mais aussi à des conditions particulières fixées respectivement par les articles 188 et 218 de la loi organique. Selon l'article 188 de la LO :

« I. - Le Congrès et les Assemblées de province sont élus par un corps électoral composé des électeurs satisfaisant à l'une des conditions suivantes :

- a) Remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;
- b) Être inscrit sur le tableau annexe et domicilié depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ;
- c) Avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et soit justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit avoir eu un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit avoir un de leurs parents inscrit au le tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

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

S'agissant de la consultation, sont admis à y participer, selon l'article 218 de la loi organique, « les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;

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

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

La loi organique a été révisée par la loi n°2015-987 du 5 août 2015. Cette dernière institue, entre autres, un article 218 – 2, qui consacre, en plus de l'inscription sur demande des électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218 ci-dessus, et sans préjudice du droit, pour les intéressés, de demander volontairement leur inscription, la possibilité d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour plusieurs catégories d'électeurs. Il s'agit des électeurs:

- 1° Ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa, mentionnés au a de l'article 218 ;
- 2° Ayant ou ayant eu le statut civil coutumier relevant du d du même article 218 ;
- 3° Nés en Nouvelle-Calédonie et présumés détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie mentionné au même d, dès lors qu'ils satisfont l'une des conditions suivantes :
 - a) Ayant rempli les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998, ils sont inscrits sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province au titre du a du I de l'article 188 ;
 - b) Ils sont inscrits sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province au titre du b du même I ;
 - c) Ayant atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998, ils ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province en application du deuxième alinéa du III de l'article 189, au titre du c du I de l'article 188 ;
- 4° Mentionnés au h de l'article 218, dès lors que, nés à compter du 1er janvier 1989, ils ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, et que l'un de leurs parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998.

2.3.2. Les innovations de la loi organique du 19 avril 2018

Suite aux conclusions du 16^e comité des signataires du 2 novembre 2017, le Parlement français a adopté une loi organique modifiant celle de 1999, en l'occurrence la loi organique n°2018-280 du 19 avril 2018 relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi, après le II bis de l'article 219 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, il est inséré les dispositions suivantes :

« II ter. – L'année du scrutin, sans préjudice du droit pour les intéressés de demander volontairement leur inscription et sous réserve des vérifications nécessaires, la commission administrative mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 17 du code électoral et chargée, pour chaque bureau de vote de la Nouvelle-Calédonie, de dresser la liste électorale mentionnée au même deuxième alinéa inscrit d'office sur cette liste tout électeur qui, n'étant pas déjà inscrit sur une telle liste électorale, a son domicile réel dans la commune ou y habite depuis six mois au moins. La condition de résidence ou de domicile s'apprécie à la date de clôture définitive de ladite liste électorale.

« Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne portent aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

« Les conditions d'application du présent II ter sont précisées par un décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. »

Il est également inséré un article 218-3 ainsi rédigé :

« Art. 218-3. – À titre exceptionnel, l'année de la consultation qui sera organisée au cours du quatrième mandat du congrès et sans préjudice du droit, pour les intéressés, de demander volontairement leur inscription, la commission administrative spéciale procède à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux mentionnés au d de l'article 218, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois ans, appréciés à la date de la clôture définitive de la liste électorale spéciale et dans les conditions définies au dernier alinéa du même article 218.

« Cette durée de domiciliation, associée au fait d'être né en Nouvelle-Calédonie, constitue une présomption simple du fait qu'un électeur y détient le centre de ses intérêts matériels et moraux.

« L'inscription d'office n'a pas de caractère automatique et fait l'objet d'un examen par la commission administrative spéciale sur le fondement des éléments fournis par l'État.

« Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. »

La loi organique du 19 avril 2018 prévoit par ailleurs que : *« par dérogation..., les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation des communes de Bélep, de l'île des Pins, de Lifou, de Maré et d'Ouvéa peuvent, à leur demande, participer à la consultation prévue au titre IX de la même loi organique dans les bureaux de vote ouverts à cet effet à Nouméa sous la responsabilité du maire de chaque commune concernée.*

II. – Les modalités d'application du I du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Ce décret précise notamment les modalités d'exercice du droit d'option octroyé aux électeurs des communes mentionnées au même I, le délai durant lequel ce dernier est ouvert, la manière dont

est vérifiée l'absence de double inscription, les modalités d'établissement des listes d'émargement, la composition des bureaux de vote institués en vertu du présent article et les modalités de transmission des résultats ».

Enfin, la nouvelle loi organique prévoit que *« par dérogation ..., pour la consultation prévue au titre IX de la même loi organique, ne peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration que :*

1° Les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale ;

2° Les électeurs qui établissent que des obligations professionnelles, une formation, un handicap, des raisons de santé, une absence de Nouvelle-Calédonie, l'assistance apportée à une personne malade ou infirme les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour de la consultation prévue au titre IX de la même loi organique ou de participer au scrutin en dépit de leur présence dans la commune.

II. – Les personnes mentionnées au I du présent article doivent justifier de leur identité et fournir à l'appui de leur demande des justificatifs dûment établis.

III. – La liste des justificatifs à produire et les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ».

Le Conseil constitutionnel saisi le 21 mars 2018 par le Premier ministre a jugé, dans une décision rendue le 19 avril 2018 que la nouvelle loi était conforme à la Constitution. En conséquence, celle-ci était promulguée le même jour et publiée le lendemain, c'est-à-dire le 20 avril 2018 au Journal officiel. Selon l'article 10 de la nouvelle loi organique, celle-ci entre en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française, **autrement dit le 21 avril 2018.**

Cette entrée en vigueur est intervenue à un moment où le processus de révision ordinaire de la LESC était en cours, plus précisément à un moment où les CAS s'apprêtaient à entrer dans la phase d'examen des recours gracieux formulés par les électeurs contestant les décisions de refus d'inscription qui leur ont été notifiées¹⁴. Sur le plan juridique, cette situation a entraîné des questions de conflit de loi dans le temps à propos de l'ancienne et de la nouvelle loi organique. Plus particulièrement, la question est de savoir si les CAS et la CCE peuvent appliquer ou non la nouvelle loi dans l'examen des recours gracieux ou des demandes d'avis sur l'existence de centres d'intérêts matériels et moraux, s'agissant de dossiers qui ont été examinés et traités sous l'empire de la version antérieure de la loi organique¹⁵.

3. MISSION DES EXPERTS DES NATIONS UNIES EN NOUVELLE-CALEDONIE

La présence des Nations Unies dans le processus de révision des listes électorales spéciales de la Nouvelle-Calédonie est avant tout une réponse à une requête formulée par la classe politique locale et relayée par le Gouvernement français. Cette présence est balisée par un mandat bien précis qui délimite le périmètre de l'accompagnement de la mission de l'ONU en Nouvelle-Calédonie.

¹⁴ Voir Tableau 2 : Calendrier de révision de la LESC.

¹⁵ Cette question est discutée plus loin. Voir 5.2.2. L'application anticipée de la LO du 19 avril 2018

3.1. Les fondements de la mission

Dans sa requête susmentionnée, le Premier ministre français rappelait l'une des conclusions du 16^e comité des signataires de l'Accord de Nouméa réuni le jeudi 2 novembre 2017, à savoir que l'ensemble des acteurs politiques locaux ont reconnu la qualité de la relation qui a été établie avec les experts de l'ONU et ont unanimement exprimé le souhait de les associer à nouveau au processus de révision des listes, y compris pour les révisions complémentaires. Les parties prenantes se sont également accordées sur la nécessité de mettre en œuvre dans les meilleurs délais les recommandations des rapports 2016 et 2017 de l'ONU. Malgré les clivages les opposant, indépendantistes et non-indépendantistes se sont accordés sur le principe d'une présence des experts de l'ONU en Nouvelle-Calédonie afin de garantir un résultat accepté par tous.

Les entretiens entre le directeur adjoint de la Division de l'Assistance électorale des Nations Unies¹⁶, le président du groupe des experts et les représentants de la classe politique ont confirmé le consensus qui règne sur le bien-fondé de la présence de l'ONU en Nouvelle-Calédonie, même si au départ certains n'ont pas caché leurs réserves.

Dans son discours prononcé à Nouméa le 5 mai 2018, le président français a, implicitement, reconnu le rôle important que l'ONU joue en Nouvelle-Calédonie, affirmant, à propos du référendum du 4 novembre prochain, que « ce scrutin se fera sous le regard attentif des Nations Unies qui ont déjà largement participé d'ailleurs au processus de révision des listes depuis quelques années... »¹⁷.

3.2. Le mandat de la mission : limites et particularités de la mission de 2018

Comme en 2016 et 2017, le mandat de la mission de cette année est régi par le même cadre juridique, en particulier par :

- La loi organique de 1999 modifiée par la loi organique n°2015-987 du 5 août 2015, qui prévoit en son article 189-II la participation dans les commissions administratives spéciales chargées de réviser les listes électorales d'une « personnalité qualifiée indépendante, sans voix délibérative, dont le profil, le rôle et les modalités de désignation sont fixés par décret »;
- 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.

Selon l'article 1^{er} du décret, « La personnalité qualifiée indépendante mentionnée au 5° du II de l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée, dénommée ci-après « observateur », peut participer aux travaux de plusieurs commissions administratives spéciales.

Chaque commission administrative spéciale compte un observateur ». L'article 5 du décret précise leur rôle : « 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

¹⁶ Au cours de sa mission en Nouvelle-Calédonie du 17 février au 3 mars 2018.

¹⁷ Disponible sur : <http://www.elysee.fr/declaration/article/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-sur-la-nouvelle-caledonie-a-noumea/> - Accès le 23 juin 2018.

souveraineté, ou sur une demande de radiation de ces listes. Cet avis ne lie pas les membres des commissions administratives spéciales. Le président du groupe des observateurs présente au ministre chargé de l'outre-mer et au président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, au plus tard un mois après la révision annuelle de chacune des listes électorales spéciale concernées, un rapport écrit d'activité relatif aux déroulements des opérations de révision ». Comme on peut le constater, le rôle des experts de l'ONU est essentiellement limité à leur participation aux travaux des CAS ; ce qui n'exclut pas que les experts de l'ONU s'intéressent aux processus qui se déroulent en amont et en aval des CAS pour autant qu'ils soient susceptibles d'avoir un impact sur les décisions des CAS.

La particularité de la mission de l'ONU de 2018 réside incontestablement dans sa durée exceptionnelle (fin février à septembre 2018). Cette situation s'explique par le fait que les listes électorales spéciales connaîtront cette année quatre processus de révision : deux révisions ordinaires (mars à mai) et deux révisions complémentaires (juin à août) de la LESP et de la LESC.

Le présent rapport porte sur les deux révisions ordinaires de la LESP et de la LESC. Il sera suivi de deux rapports complémentaires, le premier sur la révision complémentaire de la LESP et le second sur la révision complémentaire de la LESC.

4. OPERATIONNALISATION

Pour l'opérationnalisation de la mission des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie, un groupe d'experts a été déployé ; lequel groupe d'experts s'est attelé à définir et mettre en œuvre une méthodologie de travail spécifique pour la concrétisation de sa mission.

4.1. Le déploiement de la mission

Comme en 2017, douze (12) experts électoraux ont été déployés dans les CAS sous la supervision du président du groupe des experts. Les experts électoraux ont été désignés par l'ONU puis nommés, après avis du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, par le Haut-commissaire de la République, par l'arrêté HC/DLAJ/BAJE n°2018-18 du 27 février 2018 relatif à la composition de la mission de l'ONU déployée dans le cadre de la révision des listes électorales. Comme par le passé, des changements sont intervenus dans la composition du groupe des experts : huit (8) nouveaux experts foulant pour la première fois le sol de la Nouvelle-Calédonie sont venus s'ajouter à cinq (5) experts ayant déjà participé à la mission de 2017, voire celle de 2016.

Avant leur déploiement dans les CAS, les experts électoraux de l'ONU se sont évertués à renforcer leurs capacités sur le processus de révision des listes électorales en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, en sus de la réunion d'ouverture organisée par le Haut-commissariat au profit des experts et des magistrats le 27 février 2018, ils ont participé le 23 et le 24 février 2018 à un atelier de formation, animé par le coordinateur du projet UNOPS, le président du groupe des experts et le directeur adjoint de la Division de l'Assistance électorale des Nations Unies. Les thématiques abordées ont principalement porté sur le contexte politique et institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, ses différents corps électoraux, les critères définis par la loi organique de 1999 pour l'inscription des électeurs. Un accent particulier a aussi été mis sur le comportement éthique des experts. En vue d'assurer l'objectivation de leurs analyses et avis, les experts ont été sensibilisés sur leur fonction consultative dans les CAS et sur l'attitude qu'ils devraient avoir pendant les travaux.

Tout en conservant une organisation autonome, le groupe des experts s'est par la suite déployé dans les différentes CAS des communes selon un calendrier de travail aligné sur celui des magistrats/présidents des CAS.

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

Phase 1	Examen des demandes d'inscription	Du 1 ^{er} au 15 mars 2107
Phase 2	Examen des recours gracieux	Du 26 au 28 mars
	Affichage de la liste provisoire LES et du tableau annexe	Le 29 mars
Phase 3	Rectification de la liste à l'issue des recours contentieux :	Du 23 au 27 avril
	Affichage de la liste LES définitive	Le 30 avril

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

Phase 1	Examen des demandes d'inscription	Du 29 mars au 12 avril 2018
	Affichage des inscrits	13-17 avril
Phase 2	Examen des recours gracieux	Du 28 avril au 2 mai
	Affichage de la liste provisoire LESC	Le 3 mai
Phase 3	Rectification de la liste à l'issue des recours contentieux :	Du 24 au 30 mai
	Affichage de la liste LES définitive	Le 31 mai

4.2. La méthodologie de travail

Dans le cadre de leur participation aux travaux des CAS, les experts des Nations Unies ont travaillé à collecter et centraliser un certain nombre de données pour chaque phase de révision des listes électorales spéciales. Dans un souci d'objectivité, les experts ont utilisé des fiches de collecte de données dont le contenu et le format ont été améliorés à partir de l'expérience vécue en 2017. Conformément à leur mandat, les experts électoraux doivent apporter une garantie à l'objectivité et à la légalité du processus de révision des listes électorales et contribuer ainsi à l'établissement de listes électorales crédibles et inclusives et à la minimisation des litiges. Sur cette base, différents indicateurs ont été formulés et validés après discussion pour être renseignés par les experts électoraux à l'issue de leur participation aux travaux des CAS. Les résultats de cette collecte ont été compilés au fur et à mesure avant de faire l'objet d'un traitement et d'analyses, qui ont été discutées en groupe. Tout au long des processus de révision des listes électorales, des séances régulières de débriefing des experts électoraux ont permis à ces derniers de partager leurs expériences, de rappeler les critères légaux en vigueur et les principes de travail, d'affiner leurs stratégies de collecte et de traitement des données.

Par ailleurs, le président du groupe des experts, à sa demande, a rencontré le Secrétariat général du Haut-commissariat à la fin des principales phases de la LESP et de la LESC pour un échange de vues et un partage d'informations en vue du bon déroulement de la mission. Le même exercice a également été mené avec les responsables des principaux groupes politiques. De même, des rencontres informelles ont été organisées avec le coordinateur des magistrats/présidents des CAS ainsi qu'avec les magistrats disponibles pour des échanges de vues.

Malgré toutes les précautions prises, les données collectées, traitées et analysées dans le présent rapport peuvent comporter des limites objectives liées notamment aux difficultés d'accès à l'information. En effet, les experts de l'ONU n'ont pas toujours eu accès aux documents justificatifs des électeurs et aux procès-verbaux des CAS - notamment à Nouméa et à Mont-Dore - et aux décisions issues du contentieux électoral. Ils n'ont pas pu confronter cette année leurs données à celles consolidées par l'ISEE par catégories d'électeurs à l'issue de chaque phase du processus de révision des listes spéciales. Enfin, à la différence des années antérieures, le président du groupe des experts n'a pas été convié aux travaux de la CCE.

5. CONSTATS ET OBSERVATIONS

A la faveur de leur participation aux travaux des CAS, les experts de l'ONU ont d'abord collecté des données se rapportant non seulement à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport de l'ONU 2017 mais aussi et surtout au processus de révision ordinaire des listes électorales spéciales 2018. Ce processus est analysé à travers six (6) rubriques : i) la légalité et l'objectivité du processus de révision ; ii) l'inclusion et l'exhaustivité ; iii) l'inclusion des femmes dans les listes électorales ; iv) la fiabilité et la discordance des données ; v) la transparence au niveau des CAS en amont et en aval de l'ISEE ; vi) la responsabilité et la minimisation des contestations.

5.1. La mise en œuvre des recommandations du Rapport de l'ONU de 2017

La présente section du rapport de la mission ONU en Nouvelle-Calédonie comprend des recommandations destinées à améliorer le processus de révision des listes électorales spéciales. Comme dans le rapport de 2017, il était de bon aloi de faire le point de la mise en œuvre des recommandations formulées par le précédent rapport ; d'autant que le relevé des conclusions du 16^e comité des signataires du 2 novembre 2017 souligne que « *les partenaires s'accordent sur la nécessité de mettre en œuvre les recommandations des rapports 2016 et 2017 de la mission ONU, et ceci dans les meilleurs délais* ».

Sur ce point, le Haut-Commissariat a transmis au président du groupe des experts de l'ONU un état de la mise en œuvre des recommandations (voir Annexe). Ainsi, l'État a :

- Poursuivi et amélioré la campagne d'inscription de proximité ciblant les personnes inscriptibles sur les listes électorales et adopté la loi organique du 19 avril 2018 sur la base de laquelle 16 203 personnes ont été proposées à l'inscription d'office sur la LEG pendant la période de révision complémentaire ;
- Renforcé la capacité des mairies et des CAS par la formation et l'adaptation des outils de travail. Dans ce cadre, un dispositif de formation des délégués de l'administration, des agents municipaux et des représentants des électeurs dans les CAS a été déployé à travers l'organisation de deux séances de formation (une pour la révision ordinaire, une pour la révision complémentaire) pour chacun de ces acteurs. Dans le même sens, le vademécum a été complété par un système de schémas qui présente de manière plus claire les critères d'inscription sur les listes électorales pour les membres des CAS.

En ce qui concerne la recommandation visant à organiser un audit du fichier électoral, l'État reconnaît qu'elle n'a pu être mise en œuvre en raison des travaux de préparation des inscriptions d'office et de révision continue des listes électorales, qui se poursuivront jusqu'au 31 août 2018. Cependant, ces travaux ont permis d'améliorer les modalités d'identification des personnes non-inscrites sur les listes électorales et de garantir leur exhaustivité par le biais des inscriptions

d'office. De même, la recommandation visant à promouvoir l'effectivité du droit de recours n'a pu être mise en œuvre en raison du fait qu'une modification des règles relatives à la charge de la preuve devant le juge électoral nécessite une intervention du législateur.

S'agissant des recommandations à l'égard du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie relatives à l'état civil, il convient de mentionner d'une part l'important travail de mise à jour du fichier centralisé de l'état civil coutumier en 2017, et d'autre part l'opération de numérisation des exemplaires de l'état civil de droit commun des communes conservé à la direction des affaires juridiques de la Nouvelle-Calédonie.

S'agissant des recommandations à l'égard des mairies, il faut noter que celles-ci se sont investies dans la campagne de sensibilisation de l'État à l'inscription sur les listes électorales en Nouvelle Calédonie en faisant participer des agents municipaux chargés des élections aux stands d'informations de l'État.

Enfin, l'État a mis à la disposition des CAS et des mairies de nouveaux outils tels que des modèles types de courrier de :

- Demande d'enquête précisant les éléments complémentaires demandés à l'électeur
- Notification d'un refus d'inscription sur la liste électorale détaillant les motifs du refus avec une explication plus claire des modalités de recours (dépôt ou envoi des recours gracieux à la mairie).

Par ailleurs, l'attention des magistrats et des délégués de l'administration a été appelée sur la nécessité de mentionner dans les procès-verbaux des CAS, les pièces produites et la motivation des décisions.

Dans le même sens, le vadémécum élaboré par le Haut-commissariat et mis à la disposition des membres des CAS pour la révision ordinaire de la LESC¹⁸ reprend un certain nombre de recommandations formulées par la mission des Nations Unies. Ainsi, en direction des CAS, et relativement à leur fonctionnement et au remplissage des procès-verbaux, le Haut-commissariat a formulé les directives ci-après :

« Conformément aux recommandations du rapport des experts de l'ONU, les CAS sont encouragées à :

- *procéder à un examen systématique des dossiers d'inscription d'office ;*
- *respecter scrupuleusement l'ordre d'examen des dossiers par critère d'inscription ;*
- *renforcer, entre leurs présidents, la concertation en vue d'harmoniser les méthodes de travail dans un souci d'égalité de traitement des électeurs.*
- *examiner les dossiers selon les règles juridiques applicables y compris pour des personnes connues des membres de la commission »¹⁹.*

« Conformément aux recommandations du rapport des experts de l'ONU, les présidents de CAS sont en outre invités à se concerter sur les critères retenus en matière d'interruption légale de la domiciliation continue »²⁰.

¹⁸ On notera cependant que le vadémécum élaboré pour la révision ordinaire de la LESP ne contient pas de référence explicite aux recommandations de l'ONU.

¹⁹ Liste électorale spéciale à la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie (LESC), Vadémécum 2018 à l'attention des délégués de l'administration, Période de révision ordinaire, p.11.

²⁰ Ibid., p.19.

« A l'issue de chaque réunion, les décisions des commissions sont consignées dans un procès-verbal signé par tous les membres de la commission, y compris l'observateur. Les motifs des décisions y sont portés avec précision, les pièces produites y sont mentionnées »²¹.

Certains groupes politiques ont déjà noté cette année quelques points positifs résultant de la mise en œuvre des recommandations de l'ONU :

- D'une manière générale, le respect des critères légaux par les représentants de l'État a été plus affirmé cette année ; ce qui a permis dans une certaine mesure de limiter dans les CAS la tendance à la formation de majorités mécaniques favorables à des inscriptions contestables ou litigieuses d'électeurs ;
- Les dossiers sont beaucoup mieux argumentés que par le passé
- Certaines mairies ont organisé des campagnes de proximité à l'égard de leurs administrés vivant dans les tribus en vue de faciliter leur inscription sur les listes électorales²²
- A Nouméa, des tiers-électeurs ont noté avec satisfaction que cette année, la mairie a consenti à leur communiquer des copies des procès-verbaux.
- Les CAS ont connu un fonctionnement apaisé.

Cependant, plusieurs insuffisances des CAS, pointées par le rapport de l'ONU en 2017, selon certains groupes politiques, ont encore été observées en 2018²³. Ainsi :

- Les présidents des CAS n'utilisent pas suffisamment leurs pouvoirs d'investigation aux fins d'obtenir les informations complémentaires permettant d'inscrire des électeurs ou les informations permettant de vérifier les déclarations/documents des électeurs
- Dans deux CAS du Grand Nouméa, les dossiers sont toujours centralisés dans les mains des mêmes personnes, qui les étudient et portent l'information à la connaissance des autres membres des CAS, alors que pour assurer plus de transparence et limiter les risques d'erreurs, voire de manipulation, il serait plus indiqué que les dossiers circulent entre les mains de tous les membres de la CAS
- Certaines CAS examinent les dossiers de manière trop rapide du fait de la pression de certains membres ; ce qui ne permet pas d'étudier les dossiers de manière approfondie, surtout lorsque les documents de travail ne sont pas partagés avec les autres membres des CAS
- Un nombre non négligeable de dossiers qualifiés de « pas de demande » peuvent recevoir des traitements différents selon les CAS
- Les procès-verbaux de quelques CAS ne sont pas toujours bien remplis en ce qui concerne les motifs et les informations/documents justifiant l'inscription ou le refus d'inscription de l'électeur
- L'accès aux procès-verbaux reste problématique dans la commune du Mont-Dore ; la mairie ne fournissant aux tiers-électeurs que les copies de la première page et de la page de signature des procès-verbaux ; une telle façon de procéder prive les tiers-électeurs de leur substance et impacte négativement l'effectivité du droit de recours.
- La préparation des dossiers par les mairies, surtout pour les électeurs jeunes majeurs nés hors de la commune abritant les CAS est toujours insuffisante dans certaines communes

²¹ Ibid., p.26.

²² C'est le cas de la commune de Koné dont le maire informait ses administrés par communiqué le 14 novembre 2017 de l'organisation de tournées dans les tribus en vue de faciliter les inscriptions de ses administrés sur les listes électorales.

²³ Entretiens avec des tiers-électeurs de certains groupes politiques.

- Les formations dispensées à l'intention des tiers-électeurs ne sont pas suffisantes pour garantir la maîtrise des critères légaux.

La persistance de ces insuffisances soulève la question du suivi-évaluation de la mise en œuvre des recommandations faites par l'ONU.

5.2. Légalité et objectivité du processus de révision ordinaire des listes électorales spéciales en 2018

Par légalité du processus de révision des listes, il faut entendre la conformité des décisions rendues par les CAS au droit positif, notamment la loi organique de 1999. La légalité étant la base d'un État de droit, elle apparaît comme une dimension transversale à tout le processus de révision des listes électorales. Le respect des textes qui composent le cadre légal électoral de la Nouvelle-Calédonie doit prévaloir non seulement dans toutes les phases des travaux des CAS mais aussi dans le fonctionnement de l'ensemble du système d'enregistrement des électeurs.

Quant à l'objectivité du processus, il s'agit de savoir si les décisions prises par les CAS sont conformes à la réalité, fondées sur des faits exacts. L'objectivité des décisions des CAS dépend en grande partie de la capacité de leurs membres à travailler de façon neutre et impartiale, en minimisant les influences des préférences individuelles et les jugements de valeur pour aboutir à un traitement équitable des dossiers d'inscription et à l'égalité des citoyens dans l'application des critères d'inscription définis par la loi.

Dans le contexte des CAS, cette capacité est observable à partir de certaines dimensions et certains indicateurs résumés dans le tableau ci-après.

Tableau n°3 : Dimensions et indicateurs de la capacité des CAS à prendre des décisions fondées sur la légalité et l'objectivité

DIMENSIONS	INDICATEURS
i) La rigidité/souplesse dans l'application des critères lors de l'examen des dossiers en CAS	<ul style="list-style-type: none"> - La façon dont la CAS se prononce sur la crédibilité des pièces/documents fournis - Le respect du délai de domiciliation - L'application des présomptions - Le recours à l'interconnaissance
ii) La constance/l'inconstance de la « jurisprudence » adoptée pendant l'examen des dossiers	L'harmonisation ou les disparités dans l'application ou l'interprétation des critères légaux
iii) Le comportement des CAS pendant l'examen des dossiers en termes de méthodologie de travail	<ul style="list-style-type: none"> - Le mode de fonctionnement à même de favoriser ou pas l'impartialité - La transparence dans l'examen des dossiers d'inscription - L'attention accordée à l'examen de chaque dossier - Les démarches faites en CAS pour compléter/vérifier les informations d'un dossier
iv) La mise en œuvre des mécanismes complémentaires susceptibles de favoriser la prise de décisions sur les dossiers examinés	- Le respect du droit et l'opportunité pour les électeurs de compléter leurs dossiers grâce à l'utilisation du pouvoir d'enquête du président de la CAS

	<ul style="list-style-type: none"> - Le timing/calendrier pour les enquêtes (temps raisonnable accordé à l'électeur) - Le respect du droit au recours gracieux et contentieux - La qualité du remplissage des PV et lettres de notification détaillant le motif de rejet - La saisine effective de la CCE
--	---

Source : Indicateurs développés par la mission sur la base des obligations internationales en matière d'élections démocratiques²⁴

D'une manière générale, le processus de révision ordinaire des deux listes électorales spéciales a globalement respecté les exigences de légalité et d'objectivité. Toutefois, quelques cas problématiques ont été relevés par les experts de l'ONU tenant à : (5.2.1) l'inscription sur la LESP de quelques électeurs ayant acquis la nationalité française après le 8 novembre 1998 ; (5.2.2) des cas d'application anticipée de la loi organique du 19 avril 2018 pour la révision ordinaire de la LESC ; (5.2.3) des pratiques divergentes des CAS susceptibles de remettre en cause le principe de l'égalité citoyenne ; (5.2.4) des risques pour la légalité et l'objectivité, encourus par un recours non-maîtrisé à l'interconnaissance pour l'inscription des électeurs.

5.2.1. L'inscription *contra-legem* sur la LESP de quelques électeurs ayant acquis la nationalité française après le 8 novembre 1998

Selon l'article 4 de la loi organique de 1999, il est institué une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie dont bénéficient les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées à l'article 188. L'une des conditions préalables de l'inscription d'un électeur sur les listes électorales spéciales est la possession ou l'acquisition de la nationalité française. Cette condition nécessaire étant remplie, les CAS peuvent alors vérifier si l'électeur en question remplit l'une des conditions de l'article 188. Le vadémécum du Haut-commissariat relatif à la révision ordinaire de la LESP 2018 rappelle à cet égard qu'un électeur qui réunit les conditions de résidence exigées par l'article 188 mais qui n'a acquis la nationalité française qu'après 1998 ne peut prétendre à une inscription sur la liste électorale spéciale provinciale. Cependant, le document didactique ne précise pas la date butoir après laquelle l'électeur doit être considéré comme ne remplissant pas cette condition préalable. Or, s'il y a une date précise que suggère la lecture de l'article 188 de la loi organique de 1999, c'est bien celle du 8 novembre 1998, c'est-à-dire la date de la consultation relative à l'Accord de Nouméa.

Sur ce plan, les experts de l'ONU ont relevé que certaines CAS ne vérifient pas systématiquement la date de naturalisation des électeurs d'origine étrangère. En conséquence, il arrive que certains cas problématiques échappent à la sagacité des CAS. Ainsi, les experts de l'ONU ont relevé deux cas d'inscription sur la LESP d'électeurs ayant acquis la nationalité française après la date butoir du 8 novembre 1998 à Dumbéa et à Nouméa.

²⁴ IDEA International – Publication “International Obligations for Elections - Guidelines for Legal Frameworks”, 2014 – Disponible sur: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/international-obligations-for-elections.pdf>

Inscription *contra-legem* sur la LESP de quelques électeurs ayant acquis la nationalité française après le 8 novembre 1998

Cas constat n°1 – Dumbéa

Électrice, naturalisée française en 1999. Décision d'inscription sur la LESP prise par vote, le président de la CAS ayant été mis en minorité.

Cas constat n°2 – Nouméa

Électrice, naturalisée française le 10 novembre 1998, soit deux (2) jours après la date butoir. Décision d'inscription sur la LESP durant la phase des recours gracieux, à la suite d'un vote, le président de la CAS ayant été mis en minorité.

Rappelons que si pour l'inscription sur la LESP, l'électeur naturalisé doit avoir acquis la nationalité française à la date du 8 novembre 1998, pour l'inscription sur la LESC en revanche, une telle exigence n'est pas requise par les CAS. Il suffit alors que l'électeur remplisse les autres conditions légales exigées pour être inscrit sur la LESC.

5.2.2. L'application anticipée de la loi organique du 19 avril 2018 pour la révision de la LESC

Comme indiqué précédemment, la nouvelle loi organique du 19 avril 2018 est entrée en vigueur le 21 avril 2018. Elle est dès lors juridiquement applicable à partir de cette date. Mais la question se pose de savoir si cette nouvelle loi organique pouvait s'appliquer immédiatement au processus de révision ordinaire des listes électorales en cours depuis le 1^{er} mars 2018. Quelques CAS et même la CCE ont semblé répondre par l'affirmative. En effet, les experts de l'ONU ont noté qu'au cours de la première phase de révision ordinaire de la LESC, plus particulièrement dans la période du 29 mars au 12 avril 2018, quelques CAS ont été tentées d'assouplir les critères légaux d'inscription en se référant à la nouvelle loi organique.

Application anticipée de la loi organique du 19 avril 2018 pour la révision ordinaire de la LESC

Cas constat n°3 – Nouméa

Électeur non-natif, né en 1961, inscrit sur la LESC au bureau de vote 1 de Nouméa. Justificatifs fournis : relevés CAFAT de 1998 à 2017. Absence de justificatifs de sa présence entre 1994-1998. L'article 218 f) de la LO dispose que l'électeur devrait justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014. A l'aune de cet article, l'électeur inscrit ne justifie légalement que d'une durée de 17 ans au plus (1998-2014). L'argument développé par la majorité des membres de la CAS pour justifier leur décision était qu'au vu de ses relevés CAFAT, l'électeur en question aurait été inscrit au cours de la phase complémentaire de la LESC ; ce qui constitue un cas d'application anticipée de la LO du 19 avril 2018. Qui plus est, l'électeur concerné ne répond pas à l'un des critères fondamentaux de l'article 218-3 de cette LO, à savoir être « natif » du territoire.

Cas constat n°4 – Nouméa après saisie de la CCE

Électeur natif, né en 1983, inscrit sur la LESC après avis favorable de la CCE. Initialement, la CAS a refusé de l'inscrire, faute de preuves suffisantes justifiant son CIMM en Nouvelle-Calédonie où il est installé depuis mars 2014. Dans son avis du 11 avril 2018, la CCE, dans un premier temps abonde dans le sens de la CAS, puis dans un second temps, rappelle que le compromis des signataires du 02 novembre 2017 en faveur des natifs ayant prouvé trois ans de présence continue sur le territoire était favorable à l'électeur. Elle a donc donné un avis favorable d'inscription sur la LESC ; avis que la CAS a finalement suivi. L'argument

développé par la CCE dans sa motivation est illustratif d'une application anticipée de la nouvelle LO, qui n'était pas encore en vigueur à la date du 11 avril 2018.

L'avis susmentionné soulève par ailleurs un autre problème, celui du traitement équitable des électeurs. En effet, d'autres demandeurs ayant au moins trois ans de résidence n'ont pas eu la même chance de bénéficier de l'application anticipée de la LO par la CCE – ce qui constitue une rupture du principe d'égalité, soit parce que la CCE n'a pas été saisie de leur dossier, soit parce que la CCE, saisie, ne s'est pas fondée, comme dans le cas ci-après, sur une anticipation de la loi organique.

Traitement inégal des électeurs

Cas constat n°5 –CCE

Électeur natif, né en 1992, non inscrit sur la LESC après avis défavorable de la CCE. Présent en Nouvelle-Calédonie depuis le 16 février 2015, soit depuis au moins trois ans, à la date de l'avis rendu par la CCE, l'électeur a vu son inscription refusée. Pourtant, il répond a priori aux critères de la LO du 19 avril 2018 (natif présumé détenir son CIMM en NC) ; ce qui constitue un cas de traitement inégal, nonobstant le fait que la LO n'était pas encore en vigueur à la date de l'avis.

Sans doute, la souplesse observée dans l'application des critères légaux en vigueur pourrait se justifier par un souci d'inclusion des électeurs et d'exhaustivité des listes électorales. Cependant, la mise en œuvre anticipée d'une loi non en vigueur par l'évocation même de son esprit peut être sujette à caution sur le plan juridique, surtout si une telle « jurisprudence » n'est pas constante à l'égard de tous les électeurs natifs ayant au moins trois ans de résidence continue en Nouvelle-Calédonie. La possibilité ouverte par la loi organique du 19 avril 2018 d'inscrire d'office ces personnes présumées avoir leur CIMM en Nouvelle-Calédonie rendait superfétatoire la mise en œuvre anticipée de cette loi.

5.2.3. La « jurisprudence non constante » dans l'application des critères légaux : une source d'inégalités de traitement

Au nom du principe d'égalité, les citoyens placés dans une même situation devraient être traités de la même façon. Il s'agit là d'un principe qui trouve son fondement dans la Constitution française, mais également dans divers instruments internationaux auxquels la France a souscrit. L'égalité citoyenne et l'absence de discrimination constituent l'un des principes fondamentaux devant régir le processus d'inscription des électeurs. Ce principe ne doit pas seulement sous-tendre les normes applicables mais aussi les pratiques des agents chargés de l'enrôlement des électeurs. Dans ce sens, des électeurs placés dans la même situation ne devraient pas être traités différemment.

Les experts de l'ONU ont noté dans toutes les CAS un effort constant de traitement des propositions d'inscription d'office et des demandes volontaires des électeurs de manière juste et équitable, sans considération de l'origine sociale des électeurs. De ce point de vue, la tendance pour certaines CAS de rechercher et de traiter de la même façon (application souple ou rigide des critères légaux) les cas similaires constitue une bonne pratique. Mais ce constat d'ordre général ne doit pas occulter la difficulté qu'ont éprouvée certaines CAS à atteindre cet objectif d'égalité. Les experts de l'ONU ont en effet relevé, dans la pratique, quelques cas où des électeurs bien connus des membres de la CAS ont été contactés par téléphone pour obtenir

un complément d'information, alors que d'autres électeurs, - moins connus ou pas du tout connus - n'ont pas été contactés, soit parce qu'ils n'ont pas fourni de contacts téléphoniques soit parce que la CAS n'a pas jugé opportun de les contacter ; ce qui a pu les pénaliser.

Si les CAS se sont évertuées tant bien que mal à respecter le principe d'égalité à l'interne, elles n'ont pas toujours réussi à harmoniser leurs vues pour prévenir ou minimiser les disparités entre elles. C'est le cas en matière de souplesse dans l'appréciation du respect par les électeurs des critères légaux – par exemple en ce qui concerne la justification de la durée de domiciliation – ou en matière d'extension de la présomption de domiciliation pour les inscriptions sur la LESP. Ce dernier exemple est particulièrement illustratif des « jurisprudences non-constantes » des CAS. En effet, si certaines CAS ont dès le départ convenu d'étendre la présomption de domiciliation à des électeurs autres que les jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office, nés en Nouvelle-Calédonie de parents natifs, dont l'un au moins est inscrit sur la LEG 1998, d'autres se sont refusés à de telles extensions dès le départ ; ce qui a conduit, soit à des renvois au tableau annexe, soit à des ajournements pour enquêtes et preuves supplémentaires. Ainsi, dans la commune de Nouméa, cette présomption a été systématiquement appliquée dès le début par l'une des CAS. Dans les deux autres CAS de la même commune, les membres, à la majorité, s'y sont refusés dans un premier temps avant de reconsidérer leurs positions après concertations, alors que plusieurs dossiers avaient déjà été traités sans faire cas de la présomption de domiciliation. Cette « jurisprudence non constante » a été également observée dans les communes de Dumbéa et Païta.

Sans doute, l'extension de la présomption de domiciliation a-t-elle permis l'inclusion dans la LESP d'électeurs natifs, de parents eux-mêmes natifs, n'ayant vraisemblablement pas quitté le territoire entre 1988 et 1998 ; ce qui autorise leur proposition d'inscription d'office sur la LESC au titre de l'article 218-II-3c. Il n'est pas certain cependant que les disparités de pratiques entre CAS n'aient pas causé un problème de traitement équitable des électeurs dès lors que certains ont bénéficié de l'extension de la présomption qui leur a permis d'être inscrits tandis que d'autres n'en ont pas bénéficié et n'ont donc pas été inscrits.

« Jurisprudence non constante » dans l'application des critères légaux comme source d'inégalités de traitement

Cas constat n°6 – Païta

Électeur natif, né en 1975, mis au TA de la LESP. L'électeur avait formulé une demande volontaire accompagnée de son acte de naissance, indiquant que son père, natif, est de statut civil coutumier. L'une des CAS de Païta l'a mis au tableau annexe, faute pour l'électeur d'avoir prouvé sa domiciliation entre 1988 et 1998 alors que l'extension de la présomption de domiciliation aurait permis de l'inscrire sur la LESP.

Cas constat n°7 – Dumbéa

Électrice native, jeune majeure, née en 1999, mise sur le TA de la LESP. De parents natifs, elle a été mise au TA, au motif que ses deux parents figurent sur le TA.

D'autres cas de jeunes majeurs natifs, de parents natifs, mis sur le tableau annexe ont été également relevés dans la CAS, au motif que leurs parents quoique natifs ne sont pas inscrits alors que ces dossiers auraient vraisemblablement été traités favorablement par l'une des CAS de Nouméa.

5.2.4. Le recours non-maîtrisé à l'interconnaissance : un risque d'entorse à l'exigence d'objectivité et d'égalité devant la loi

Une autre source de difficulté dans la quête d'un traitement objectif, égalitaire ou équitable des citoyens est sans conteste celle résultant du recours à l'interconnaissance. Dans les « petites » communes où prédominent parfois des relations de connaissance réciproque, de sorte que « tout le monde connaît tout le monde », il est tentant de suppléer l'absence de justificatifs ou leur incomplétude par l'interconnaissance. Le recours au phénomène de l'interconnaissance est le plus souvent décidé à l'initiative des tiers-électeurs qui réussissent à convaincre l'un des autres membres de la CAS du bien-fondé de cette pratique. Se constitue alors au sein de la CAS une majorité favorable à l'inscription, à la non-inscription, au renvoi en enquête ou au recours gracieux des électeurs proposés à l'inscription d'office ou ayant formulé une demande. Le hic c'est que tous les électeurs ne sont pas traités équitablement, certains ne bénéficiant pas des retombées du phénomène de l'interconnaissance. En effet, les experts de l'ONU ont identifié plus d'une cinquantaine de jeunes majeurs (58) mis sur le tableau annexe de la LESP pour défaut d'informations sur leur filiation²⁵. Ce constat a été établi principalement dans les communes du Grand Nouméa : Païta (14 cas), Mont Dore (12 cas), Nouméa (10 cas) et Dumbéa (6 cas), et plus rarement dans la Province Nord (13 cas). Si elle constitue un vecteur d'inclusion et d'exhaustivité des listes électorales, l'interconnaissance peut être source d'inégalités de traitement à l'égard des électeurs qui ne bénéficient pas d'une certaine notoriété, principalement dans les grandes communes. Toutefois, ces pratiques restent dans l'ensemble résiduelles, la grande majorité des dossiers examinés par les CAS ayant fait l'objet de décisions consensuelles sur la base des critères légaux formels.

5.3. L'inclusion et l'exhaustivité

L'exhaustivité d'une liste électorale se dit d'une liste électorale qui comporte sans omission tous les électeurs remplissant les conditions pour y figurer. Compte tenu des contraintes objectives qui peuvent se dresser dans l'atteinte de cet objectif, on peut concevoir l'exhaustivité comme un idéal vers lequel il faut tendre. Pour atteindre cet objectif, une démarche inclusive s'impose. L'inclusion en règle générale implique l'égalité de chances pour tous les citoyens remplissant les conditions pour être inscrits sur les listes électorales, ce qui implique aussi l'élimination des obstacles, discriminations et restrictions déraisonnables empêchant l'inscription des électeurs éligibles. De ce point de vue, des pratiques favorables à l'inclusion des électeurs et à l'exhaustivité des listes électorales ont été relevées par les experts de l'ONU. Cependant, d'autres pratiques de nature à limiter les efforts consentis pour parvenir à l'inclusion et à l'exhaustivité ont été observées.

5.3.1. Les pratiques favorables à l'inclusion et à l'exhaustivité

Les experts de l'ONU ont identifié plusieurs « bonnes pratiques » des CAS de nature à favoriser l'inclusion des électeurs et l'exhaustivité des listes électorales spéciales. Bien que certaines de ces pratiques puissent constituer un défi en termes de respect de la légalité et de l'objectivité, elles ont été classées comme étant de bonnes pratiques, en ce qu'elles témoignent des efforts

²⁵ Ce qui représente 1,6% de la totalité des dossiers de jeunes majeurs dénombrés par les experts.

consentis par les CAS pour prendre en compte les différentes réalités locales dans les limites fixées par la loi. Ainsi :

- du recours à l'interconnaissance comme moyen de suppléer la carence des mairies en matière d'informations et d'étendre la présomption de domiciliation des électeurs, quoi qu'un tel recours ne soit pas sans risques (voir supra)
- de l'extension de la présomption légale et jurisprudentielle de domiciliation des jeunes majeurs comme moyen d'inclusion
- de la souplesse dans l'appréciation des pièces justificatives comme moyen de renforcer l'inclusion et l'exhaustivité des listes électorales spéciales.

5.3.1.1. L'interconnaissance comme moyen d'inclusion

Le recours à l'interconnaissance, malgré les risques, peut constituer un moyen pour les CAS de suppléer la carence des mairies en matière d'informations sur certains électeurs. Indéniablement, l'efficacité des CAS requiert au moins une bonne préparation de leurs travaux. Il appartient dès lors aux mairies de réunir les informations requises, en amont des travaux des CAS, pour un examen diligent des dossiers d'inscription sur les listes électorales. Or, une préparation insuffisante en ce qui concerne les dossiers d'inscription d'office des jeunes majeurs, la recherche de la filiation et la vérification de l'inscription ou non de l'un des parents sur la liste électorale spéciale à la consultation du 8 novembre 1998, a été constatée dans plusieurs communes. Certaines petites communes se sont négativement distinguées à cet égard. En effet, l'absence d'informations sur la filiation des électeurs jeunes majeurs et le statut de leurs parents a parfois constitué un obstacle à la décision des CAS. Les mairies, chargées de fournir ces informations n'ont pas toujours été en mesure de les mettre à la disposition à temps aux CAS.

Aussi, dans la plupart de ces cas, les membres de la CAS ont-ils suppléé le manque de pièces justificatives par l'interconnaissance qui prévaut généralement dans les communes de petite taille, en faisant appel à leur capacité à reconnaître les électeurs, à reconstituer leur filiation et à préciser le statut d'électeur de leurs parents. Pour ne pas pénaliser les jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office, certaines CAS ont procédé à leur inscription, en l'absence de pièces sur leur filiation. Au cours du processus de révision ordinaire de la LESP, plus d'une centaine de cas ont été relevés, notamment dans la commune d'Ouvéa (64 cas) et La Foa (50 cas). A Ouvéa, aucun dossier sur la filiation des jeunes majeurs n'avait été apprêté par la mairie, du fait de l'absence de la chargée des élections pour des raisons de santé. Le président de la CAS a alors proposé l'ajournement de l'examen des dossiers des jeunes majeurs afin de permettre à la mairie de rassembler les informations nécessaires. Mais la majorité des membres de la CAS ont recommandé de passer à l'examen de ces dossiers au motif qu'ils connaissaient les familles des électeurs concernés. C'est ainsi que 64 jeunes majeurs ont été inscrits sur la LESP sans autre forme de procès.

En plus des jeunes majeurs, le phénomène de l'interconnaissance a également bénéficié à quelques électeurs nés en Nouvelle-Calédonie après novembre 1980, qui ont formulé des demandes et ont été inscrits sur la LESP. Cette pratique a été observée dans un nombre limité de cas (environ 15 cas) dans les communes de Ouvéa, Yaté, Koné et Pouembout où des électeurs natifs connus ont été inscrits sur la LESP malgré des justificatifs incomplets ou peu probants. Ceci surtout grâce aux majorités constituées au sein de la CAS, qui ont plaidé en faveur de ces électeurs natifs qui n'auraient jamais quitté le territoire.

5.3.1.2. L'extension de la présomption légale et jurisprudentielle de domiciliation des jeunes majeurs comme moyen d'inclusion

Selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation, les jeunes ont leur domicile légal chez leurs parents, en application de l'article 18-2 du code civil. Cette présomption de domiciliation s'applique pour l'inscription sur la LESP d'électeurs nés en Nouvelle-Calédonie, au plus tard le 31 décembre 1988 et qui se sont fait recenser à 16 ans sur le territoire. L'application concerne également les jeunes recensés ayant atteint la majorité à la date de la révision de la LESP de 2018, c'est-à-dire ceux qui sont nés en 1999 et 2000. Lorsque les jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office sont nés en Nouvelle-Calédonie, que l'un de leurs parents est également né en Nouvelle-Calédonie et inscrit sur la LEG 1998, ils sont inscrits sur la LESP.

Les experts de l'ONU ont constaté que l'application de cette présomption a pris des formes diverses, selon les CAS, qui contribuent à l'inclusion de plusieurs catégories d'électeurs. En tout état de cause, l'extension de la présomption de domiciliation a permis d'inclure dans la LESP des jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office, lesquels auraient été mis sans doute au tableau annexe – au moins provisoirement - si la CAS n'avait pas procédé à l'extension de cette présomption.

Une première forme d'extension du principe de présomption a concerné les électeurs ayant formulé des demandes volontaires pour être inscrits sur la LESP, alors que la présomption de domiciliation à l'origine était recommandée pour le traitement des dossiers des jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office. Ainsi, dans plusieurs communes, des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie, de parents natifs, ayant formulé des demandes volontaires et ayant atteint la majorité après novembre 1998, ont bénéficié de l'inscription sur la LESP par extension de la présomption. Cela a été le cas dans les communes de Païta, Ouvéa et Dumbéa.

Extension de la présomption légale et jurisprudentielle de domiciliation des jeunes majeurs comme moyen d'inclusion

Cas constat n°8 – Dumbéa

Électeur natif, né en 1989, inscrit sur la LESP. Ayant formulé une demande volontaire et remplissant la condition de la double naissance sur le territoire (la sienne et celle de mère), il a été inscrit sur la LESP, quand bien même sa mère n'était pas inscrite sur la liste spéciale.

Une seconde forme d'extension de la présomption - mais rare - a été celle appliquée à des personnes qui étaient déjà majeures en 1998.

Extension de la présomption légale et jurisprudentielle de domiciliation des jeunes majeurs comme moyen d'inclusion

Cas constat n°9 – Ouvéa

Électeur natif, né en 1974, inscrit sur la LESP. L'électeur n'a présenté que son acte de naissance montrant que ses parents sont nés en Nouvelle-Calédonie.

Cas constat n°10 – Koné

Électrice native, née en 1961, inscrite sur la LESP. L'électrice a formulé une demande d'inscription sur la LESP. Elle a été inscrite sans aucune pièce justificative, au motif que son père figure sur la LEG 1998.

Dans les cas ci-dessus présentés, les critères légaux n'ont pas été strictement appliqués. Il n'en demeure pas moins qu'ils illustrent la souplesse des CAS dans leur fonctionnement, dans des

contextes où réunir toutes les preuves formelles pourrait devenir un obstacle difficile à franchir par des électeurs présumés ou vraisemblablement éligibles à l'inscription. Le processus de révision des listes gagne alors en légitimité et la prise de décision des CAS, surtout si elle est entourée d'un consensus, contribue au maintien d'une ambiance apaisée.

5.3.1.3. La souplesse dans l'appréciation des pièces justificatives comme moyen de renforcer l'inclusion et l'exhaustivité des listes électorales spéciales

L'inscription d'office des jeunes majeurs sur la LESP suppose que les mairies constituent les dossiers de ces jeunes majeurs sur base des données collectées au moment de leur recensement et qu'elles établissent également la situation de leurs parents par rapport à la LES 98 et la LESP. S'agissant, en revanche, des autres électeurs, qui ont formulé une demande volontaire, ils doivent fournir à l'appui de leurs demandes les documents justifiant qu'ils remplissent les conditions pour être inscrits. Dans l'analyse des dossiers présentés par les électeurs sollicitant leur inscription, il arrive que les CAS fassent preuve de souplesse dans l'appréciation des pièces justificatives fournies par les électeurs. Cette souplesse se réfère notamment à l'appréciation i) de certains documents dont la force probante est discutable ; ii) de certains documents contenant quelques imprécisions comme par exemple des attestations coutumières comportant des données manquantes ; iii) de la présence continue ou discontinue sur le territoire et des justifications subséquentes. Les membres des CAS font parfois appel à leur « for intérieur » dans l'appréciation de la documentation fournie par les électeurs. Ils savent faire preuve de compréhension en fonction des situations concrètes que vivent les électeurs, selon qu'ils exercent par exemple des emplois saisonniers ou non, apprécier la bonne foi et la sincérité des électeurs, surtout quand il existe bien plus qu'un commencement de preuve, ou quand s'y mêle le phénomène de l'interconnaissance. Ils peuvent même excuser les erreurs de bonne foi dans la présentation des pièces justificatives. Cela a été le cas à Ouvéa et à l'île des Pins.

Souplesse dans l'appréciation des pièces justificatives comme moyen de renforcer l'inclusion et l'exhaustivité des listes électorales spéciales

Cas constat n°11 – Ouvéa

Électeur, né après janvier 1989, inscrit sur la LESP. L'électeur ayant atteint la majorité après 1998 et devant par sa filiation prouver sa domiciliation sur le territoire, il a fourni une attestation coutumière selon laquelle il réside depuis toujours dans la tribu. Ce document aurait dû attester que son père ou sa mère « réside depuis toujours dans la tribu » pour ainsi prouver sa domiciliation entre 1988 et 1998 et entraîner son inscription. Ceci dénote une certaine confusion des critères d'inscription par certains électeurs et chefs coutumiers qui délivrent ces attestations.

Cas constat n°12 – Ile des Pins

Électeur, natif, inscrit sur la LESP. L'électeur a été inscrit à partir des pièces justificatives de son logeur qui n'est autre que sa fille. La famille de cet électeur étant bien connue de la plupart des membres locaux de la CAS, ces derniers ont proposé et obtenu son inscription.

Cas constat n°13 – Lifou

Électrice, native, inscrite sur la LESP. L'électrice a fourni une attestation d'hébergement de son époux par laquelle celui-ci atteste l'héberger « depuis toujours ».

Cette souplesse dont font preuve les CAS dans l'appréciation des documents justificatifs semble traduire davantage un souci d'inclusion et d'exhaustivité des listes électorales qu'une volonté de transgression des critères légaux.

Certaines de ces pièces ont suscité des débats au sein de plusieurs CAS. C'est le cas d'une dizaine de lettres ou attestations sur l'honneur utilisées, tel que relevés par les experts de l'ONU durant les phases de la LESP, pour justifier des périodes manquantes. C'est le cas également pour les documents tels que les avis d'immatriculation au Répertoire d'Identification des Entreprises et des Établissements (RIDET) comme pièce justificative suffisante pour prouver la domiciliation continue.

Souplesse dans l'appréciation des pièces justificatives comme moyen de renforcer l'inclusion et l'exhaustivité des listes électorales spéciales

Cas constat n°14 – Nouméa

Électeur natif, né en 1997, inscrit sur la LESP. L'électeur a présenté une demande volontaire avec comme pièces justificatives son livret de famille et l'avis d'immatriculation au RIDET de sa mère depuis 1985. Des discussions se sont alors engagées au sein de la CAS sur la pertinence de cette pièce, qui prouve l'inscription dans le répertoire d'une personne physique ou morale exerçant de manière indépendante une profession non salariée, sans nécessairement prouver la présence en Nouvelle-Calédonie du propriétaire de l'entreprise qui y est immatriculée. Malgré ce doute, la CAS a inscrit l'électeur concerné sans demander de pièces complémentaires susceptibles de prouver la présence des parents en Nouvelle-Calédonie.

Plusieurs électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et devant prouver leur présence sur le territoire entre 1988 et 1998 ont parfois présenté des pièces justificatives couvrant une partie de la période, soit en début, soit en fin ou soit en milieu d'intervalles. Les CAS ont souvent fait preuve de mansuétude dans l'appréciation de ces pièces, lorsque quelques mois, voire quelques années n'ont pu être justifiés, s'agissant d'électeurs natifs. Certains de ces électeurs ont présenté en complément des attestations sur l'honneur expliquant pourquoi ils avaient momentanément quitté le territoire ou expliquant pourquoi ils n'avaient pas pu justifier leur absence du territoire. Parfois, les CAS prenaient l'initiative de téléphoner aux électeurs concernés pour obtenir des informations complémentaires sur les raisons des gaps relevés dans la justification de la période de domiciliation en Nouvelle-Calédonie ; ce qui permettait à ces CAS de mieux éclairer leurs décisions.

Dans l'ensemble, les CAS par leur capacité à appréhender les situations concrètes des électeurs dans l'application des critères légaux ont fait montre d'une souplesse qui a contribué au renforcement de l'inclusion et de l'exhaustivité des listes électorales. Plusieurs CAS ont veillé à épuiser toutes les possibilités d'inscription avant de mettre l'électeur sur le tableau annexe, surtout quand il s'agit de jeunes majeurs ou de natifs. Même si elles n'ont pas été systématiques, des enquêtes ordonnées par les CAS (un peu moins de 200 enquêtes dans 13 communes) ont permis de compléter les informations nécessaires à la prise de décision, qui ont permis pour la plupart, d'inscrire de nouveaux électeurs sur la LESP. Certaines CAS, proactives, ont joint ou tenté de joindre des jeunes majeurs pour demander des compléments d'informations quand cela était nécessaire ; ce qui dénote un souci constant de recherche de l'exhaustivité.

5.3.2. Les tempéraments à l'inclusion et à l'exhaustivité

Malgré les efforts appréciables consentis par les CAS en faveur de l'inclusion et l'exhaustivité des listes électorales, de nombreux jeunes majeurs et électeurs nouveaux demandeurs n'ont pas été inscrits pour des raisons diverses.

5.3.2.1. Des jeunes majeurs ayant échappé aux propositions d'inscription d'office de l'ISEE ou mis au TA de la LESP

Comme en 2017, la mission de l'ONU a constaté que plusieurs jeunes majeurs n'ont pas fait l'objet de propositions d'inscription d'office. Sur l'ensemble du territoire, une cinquantaine de jeunes majeurs ont été dénombrés parmi les électeurs ayant formulé des demandes volontaires pour être inscrits sur la LESP. Ces jeunes majeurs qui ont été inscrits n'ont nullement fait l'objet de propositions d'inscription d'office. Soit, ils ont échappé aux opérations de recensement à 16 ans ; soit, ils ont été recensés mais ont été omis, pour des raisons diverses, dans les listes de propositions d'inscription d'office. Une explication possible serait l'absence de notification du transfert à la nouvelle commune de résidence (à la diligence du jeune majeur) ou un problème d'adressage ou de distribution du courrier. On dénombre aussi une cinquantaine de jeunes majeurs non proposés à l'inscription d'office, ayant formulé des demandes d'inscription volontaire, qui ont été inscrits sur le tableau annexe parce qu'ils n'ont pu justifier la présence de l'un de leurs parents en Nouvelle-Calédonie entre 1988 et 1998. On peut donc supposer qu'il existe des jeunes majeurs qui n'ont pas fait l'objet de proposition d'inscription d'office, ou formulé de demandes volontaires d'inscription ; ce qui les met en marge de l'exercice de leurs droits citoyens d'être inscrit et de voter.

Plus d'une quarantaine de jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office ont été refusés à l'inscription de la LESP et ont donc été mis au tableau annexe. La raison tient à l'absence d'informations sur la filiation ou au défaut d'inscription de l'un des parents sur la LEG 1998 ou de défaut de justificatif de la domiciliation des parents en Nouvelle-Calédonie entre 1988 et 1998. Bien plus, les experts de l'ONU ont dénombré près de 282 jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office, principalement à Nouméa, qui ont été mis sur le tableau annexe parce que leurs parents figuraient eux-mêmes sur le tableau annexe.

5.3.2.2. Les demandeurs natifs, de parents natifs, mis au TA de la LESP

Des électeurs natifs ont été refusés à l'inscription sur la LESP faute de possibilité pour eux de documenter de manière pertinente leur citoyenneté calédonienne. Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine de cette situation. Il peut s'agir de jeunes majeurs qui n'ont pas été recensés et qui n'ont pas bénéficié d'une proposition d'inscription d'office. Il peut s'agir aussi d'électeurs habitant dans les squats, loin de leurs tribus d'origine, et qui n'ont pas les moyens ou l'opportunité de retourner en tribu pour rechercher des attestations auprès des autorités coutumières.

En tout état de cause, environ une cinquantaine d'électeurs (47 précisément) nés en Nouvelle-Calédonie, majeurs après novembre 98, de parents nés en Nouvelle-Calédonie, et ayant formulé des demandes d'inscription ont été mis au tableau annexe (TA), principalement à Nouméa (32 sur 47 électeurs dénombrés). Quatre cas d'électeurs nés dans les années 40 et inscrits au TA pour insuffisance de justificatifs ont été observés à Nouméa (deux cas), Mont-Dore et Dumbéa. Une extension de la présomption de domiciliation aurait pu permettre leur inscription. Mais

comme souligné précédemment, les CAS n'ont pas toujours appliqué de manière uniforme et constante l'extension du principe de la présomption de domiciliation. Le rejet des demandes d'inscription de ces électeurs natifs eux-mêmes de parents natifs est fondé sur plusieurs raisons : i) Les dossiers ne contenaient pas les pièces justificatives appropriées ou ces pièces sont souvent insuffisantes ; ii) l'authenticité ou la sincérité des pièces était remise en cause ; iii) l'absence d'élément nouveau aux pièces du dossier ; iv) des gaps jugés trop importants dans la période de domiciliation ; v) l'absence de justification de leur domiciliation ou de leur absence sur le territoire, ou la présentation de justification non admises par la loi, etc.

5.3.2.3. Le contrôle peu systématique du statut des électeurs : une faille dans la recherche de l'exhaustivité

La recherche de l'inclusion des électeurs et de l'exhaustivité des listes spéciales devrait inciter les CAS à explorer toutes les possibilités légales d'inscription des électeurs ayant formulé des demandes volontaires. C'est pourquoi l'absence de contrôle systématique du statut des électeurs est de nature à laisser en marge un certain nombre d'électeurs potentiels. C'est le cas lorsque des électeurs de statut coutumier ayant échappé à la proposition d'inscription d'office, n'accompagnent pas leurs demandes des pièces justificatives nécessaires. Selon les données recueillies par les experts de l'ONU aucun électeur de statut civil coutumier proposé à l'inscription d'office n'a été refusé à l'inscription sur la LESC. En revanche, il n'est pas certain que l'exhaustivité ait été systématiquement recherchée pour tous les électeurs de statut civil coutumier ayant formulé des demandes volontaires.

Contrôle peu systématique du statut des électeurs : une faille dans la recherche de l'exhaustivité

Cas constat n°15 – Nouméa

Électeur natif, né en 1961, inscrit sur la LESC. L'électeur avait déposé une demande ne contenant que sa pièce d'identité. La CAS dans un premier temps a décidé de rejeter son inscription et de lui demander d'apporter plus de preuves de ses IMM. Mais dans un second temps, la CAS, sur insistance d'une tierce électrice a pu vérifier par téléphone auprès de la DGRAC que l'intéressé était de statut civil coutumier et a procédé ainsi à son inscription sur la LESC.

Le cas ci-dessus démontre l'importance de la préparation des dossiers en amont par les mairies. Même si celles-ci ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation du bien-fondé des demandes²⁶, elles devraient pouvoir informer correctement les requérants des pièces justificatives nécessaires ; elles devraient aussi s'investir dans une recherche active d'informations complémentaires sur le statut des électeurs, en vérifiant en amont des CAS, d'une part auprès de la DGRAC s'ils ne sont pas ou n'ont pas été de statut civil coutumier et d'autre part si l'un de leurs parents ne figure pas sur la LES 1998 ; ce qui implique de rechercher le cas échéant la filiation des électeurs.

Le contrôle peu systématique du statut des électeurs : une faille dans la recherche de l'exhaustivité

Cas constat n°16 – Nouméa

Électrice née en Australie en 1990, inscrite sur la LESC. De mère native, elle a formulé une demande d'inscription sur la LESC. La vérification par la CAS auprès de la DGRAC n'a pas permis d'établir si sa mère était de statut civil coutumier, la mairie de Nouméa ayant par la suite confirmé qu'elle relevait du statut de droit commun. La CAS s'apprêtait à rejeter

²⁶ Bernard Maligner, Droit électoral, « Collection Cours magistral », Paris, Ellipses, 2007, p.80.

l'inscription de l'électeur lorsque l'expert de l'ONU a proposé de vérifier aussi si la mère de l'électeur ne figurait pas sur la LES 1998. La vérification ayant été fructueuse, la requérante a été inscrite au titre de l'article 218-h (« être né à compter du 1^{er} janvier 1989 et avoir atteint la majorité à l'âge de la consultation et avoir eu l'un de leurs parents qui satisfait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998 »).

Cas constat n°17 – Nouméa

Électeur né à Papeete en 1999, inscrit sur la LESC. L'ISEE a demandé une enquête de filiation, en l'absence de pièce justificative. La CAS avait décidé par principe de rejeter systématiquement toute demande non accompagnée de pièce (s) justificative (s). Mais à la demande insistante de certains membres de la CAS, une recherche a été effectuée. Le livret de famille de l'électeur a été retrouvé ; ce qui lui a permis d'être inscrit au titre de l'article 218 e). Il a ainsi fallu une demande insistante pour que ce dossier soit examiné et pour que l'intéressé soit inscrit finalement ; ce qui n'a pas été le cas pour d'autres électeurs.

Ces illustrations prouvent à suffisance l'importance d'une bonne préparation des dossiers en amont des CAS, mais également la nécessité pour les CAS d'accorder plus de temps à l'examen des dossiers et de procéder à plus de vérifications afin de déceler tous les autres critères que les demandeurs pourraient remplir.

Dans plusieurs CAS, une préparation insuffisante en amont des travaux a été relevée, en ce qui concerne certains dossiers d'inscription d'office, notamment ceux relatifs à la catégorie des jeunes majeurs. Ainsi la recherche de la filiation et la vérification de l'inscription ou non de l'un des parents sur la liste électorale spéciale à la consultation du 8 novembre 1998 n'ont pas été effectuées dans certaines communes. Ce constat a été notamment établi dans les îles loyautés. A Ouvéa, plusieurs vérifications ont été empêchées par le fait qu'aucun dossier sur la filiation des jeunes majeurs n'avait été apprêté par la mairie. Dans beaucoup de mairies, les personnes en charge des élections n'ont pas toujours été en mesure d'apporter des réponses aux demandes d'éclaircissements des CAS de manière à leur permettre de statuer en temps utile ; conduisant certaines de ces CAS à recourir à l'interconnaissance pour pallier le manque d'informations.

5.3.2.4. Les électeurs n'ayant pas formulé de demande : la problématique des « pas de demande »

Au regard des dispositions légales régissant l'inscription, seuls les électeurs qui font une demande individuelle, personnelle et volontaire peuvent être inscrits sur la liste électorale spéciale sur présentation de justificatifs nécessaires ; les électeurs proposés à l'inscription d'office étant, eux, exemptés de cette formalité substantielle. Pour qu'une demande d'inscription d'un électeur soit examinée par la CAS, le demandeur doit être inscrit sur la liste électorale générale et doit faire impérativement parvenir au service des élections de la mairie, au plus tard le 31 décembre : i) le formulaire d'inscription dûment renseigné et signé ; ii) une photocopie d'un titre d'identité et de nationalité en cours de validité ; iii) les documents justifiant que le demandeur remplit les conditions d'inscription sur les listes telles que définies par les dispositions des articles 188 et 218 de la loi organique. Quel que ce soit le contenu des dossiers des électeurs, les mairies sont tenues de les réceptionner en l'état afin d'éviter toute tentation de se substituer aux CAS qui ont qualité pour statuer sur les dossiers des électeurs.

Au cours de la révision de la LESP, les experts de l'ONU ont dénombré plus de 800 cas d'électeurs enregistrés dans les procès-verbaux comme étant « sans demandes ». Trois principaux cas de figure ont été relevés à ce sujet. Le premier cas de figure concerne les « sans demandes » relevant de la catégorie 5 du PV (« Nouveaux électeurs n'ayant pas fait de

demande »). Selon l'information recueillie par les experts, ces cas concernent des électeurs qui auraient seulement rempli la demande pour être sur la LEG et non pour être sur la LESP. Les raisons de ce choix pourraient tenir : i) au manque d'information sur les conditions d'inscription sur la LESP ; ii) à la claire conscience qu'ils ne répondent pas aux critères légaux pour être inscrits sur la LESP ; iii) à un manque de volonté ou d'intérêt pour l'inscription sur la LESP. Le second cas de figure concerne des formulaires dûment remplis et signés par des électeurs, qui ont été présentés dans les CAS comme des demandes volontaires mais sans document de fond de dossier joint (quelques cas relevés). Enfin, le troisième cas de figure concerne spécialement les cas où des fonds de dossiers constitués pour la LEG ont été présentés mais sans aucun formulaire de demande d'inscription sur la liste électorale spéciale joint. Pour sa part, la mairie de Paita, faisant montre de proactivité, a adressé des lettres aux requérants concernés les invitant à passer remplir les formulaires de demandes.

A Nouméa, les experts de l'ONU ont par ailleurs relevé quelques cas de formulation de demandes par les mairies pour le compte de jeunes majeurs ayant échappé aux propositions d'inscription d'office, alors que le Vadémécum LESP ordinaire 2018 à la page 12 indique qu'en dehors des jeunes majeurs qui font l'objet d'une proposition d'inscription d'office, « s'il n'y a pas de demande d'inscription sur la LES-P, la situation du nouvel électeur dans la commune ne sera pas examinée et ce dernier sera inscrit d'office sur le tableau annexe ». Sans doute, ce type de démarche permet l'inclusion des jeunes majeurs omis. Toutefois, on peut s'interroger si cela ne conduit pas à se substituer à ces électeurs. Il aurait été plus conforme à l'exigence légale d'une démarche volontaire des électeurs de leur offrir l'assistance nécessaire pour qu'ils formulent eux-mêmes leurs demandes d'inscription. Du reste, outre les mairies, les organisations de la société civile et les organisations politiques intéressées à promouvoir la participation citoyenne devraient elles aussi mettre en œuvre une stratégie d'accompagnement des électeurs désireux de s'inscrire sur les listes électorales, en particulier sur les listes électorales spéciales. Certes, les électeurs qui ne sont pas proposés d'office à l'inscription sur les listes électorales doivent eux-mêmes solliciter leur inscription. Toutefois, ils ne sont pas tenus d'accomplir personnellement cette démarche qu'ils peuvent en effet confier à « un tiers librement choisi et mandaté à cet effet ». Ce qui n'est pas acceptable, du point de vue de la loi, c'est de faire recueillir à domicile les demandes d'inscription²⁷.

Encadré 3 : Le traitement des dossiers « sans demandes »

Ces différents cas de « pas de demande » et la manière dont les CAS réagissent face à ces cas soulèvent en filigrane la question de l'accueil des électeurs et des relations entre mairies et électeurs. La question se pose en effet de savoir si les CAS réagissent de la même façon. Comment traitent-elles ces cas de « pas de demande » ? S'agissant de la LESP, les électeurs concernés sont-ils systématiquement inscrits au TA ? Les dossiers sont-ils classés comme « sans objet » ? Comment les mairies interagissent-elles avec les requérants ? Que font elles si le dossier de l'électeur est manifestement incomplet (par exemple manque de formulaire ou formulaire sans pièces justificatives jointes) ?

La réception et la sauvegarde des documents par les mairies : des cas de « pas de demande » ne peuvent-ils pas s'expliquer par le fait qu'une partie des documents des requérants ait été égarée ?

Pour les électeurs concernés qui ne sont pas inscrits au TA, cela ne pourrait-il pas affecter l'exhaustivité du fichier électoral ? En outre, cela ne pose-t-il pas un problème de traitement équitable, les électeurs inscrits au TA étant mieux situés sur leur statut que les électeurs ne figurant ni sur la LESP ni sur le TA ?

²⁷ Bernard Maligner, op. cit.p.78.

5.3.2.5. L'appréciation malaisée du CIMM de certains électeurs pour leur inscription sur la LESC

Dans l'ensemble, peu de dossiers ont été examinés lors de la révision ordinaire de la LESC au titre des demandes volontaires. Environ 1565 dossiers de demandes nouvelles ont en effet été dénombrés par les experts de l'ONU, dont environ 467 dossiers (soit 30%) sous l'angle de l'article 218 d) « avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le CIMM » et e) « avoir l'un de leurs parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le CIMM »²⁸. Quant aux saisines de la CCE aux fins d'éclairer les CAS sur les questions d'IMM, elles ont été limitées (cinq saisines). Du reste, ces saisines ont parfois été faites à la suite de désaccords, certains membres des CAS les ayant jugées abusives ou comme relevant de manœuvres dilatoires.

Selon le décompte des experts de l'ONU, environ 8 dossiers sur 10 (82%) ont été traités favorablement, avec pour résultat des inscriptions sur la LESC au titre du CIMM, dont la moitié à Nouméa et à Mont-Dore. Malgré cette proportion d'inscription relativement élevée, l'appréciation du CIMM de certains électeurs a été parfois malaisée en fonction des documents justificatifs produits par ces électeurs. Si certaines CAS ont recherché un faisceau d'indices pour appréhender les IMM de l'électeur, d'autres ont été plus souples en ne retenant qu'un seul critère. D'autres encore se sont illustrés par des décisions ou pratiques discordantes en acceptant ou en refusant l'inscription d'électeurs présentant pourtant les mêmes types de dossiers. Les exemples qui suivent étayent les situations observées.

Appréciation malaisée du CIMM de certains électeurs lors de la révision LESC

Cas constat n°18 – Nouméa

Électeur natif, inscrit sur la LESC après avis de la CCE. L'électeur n'a produit pour justifier de son CIMM en Nouvelle-Calédonie que ses relevés CAFAT de 2015 à 2018. La CAS ayant été divisée sur le caractère suffisant de ces justificatifs, sur insistance d'un tiers-électeur, a saisi la CCE. Comme souligné précédemment, celle-ci, au cours de sa séance du 11 avril 2018, a recommandé l'inscription de l'électeur sur la LESC en se fondant moins sur les éléments de preuve fournis que sur le compromis des signataires du 02 novembre 2017 en faveur des natifs ayant prouvé trois ans de présence continue en Nouvelle-Calédonie. La CAS aurait pu refuser de suivre cet avis critiquable mais elle a choisi par consensus de l'appliquer.

Cas constat n°19 – Nouméa

Électeur natif, inscrit sur la LESC. L'électeur a présenté comme seuls justificatifs sa déclaration de revenus de 1998. Pendant la CAS, l'électeur a attesté verbalement, au cours d'un entretien téléphonique avec le président de la CAS, qu'il était présent entre 1988 et 1998 en Nouvelle-Calédonie. La CAS a inscrit l'électeur au titre de l'article 218 d).

Mais c'est surtout pour les jeunes majeurs ayant formulé des demandes d'inscription que les experts de l'ONU ont noté des divergences d'appréciation des CAS en ce qui concerne la présence d'IMM en Nouvelle-Calédonie. Et pour cause, la démonstration par les jeunes majeurs de l'établissement en Nouvelle-Calédonie de leur CIMM relève de la gageure.

Appréciation malaisée du CIMM de certains électeurs lors de la révision LESC

Cas constat n°20 – Nouméa

Électeur natif, né en 1996, inscrit sur la LESC. L'électeur a formulé une demande d'inscription, à l'appui de laquelle il a produit comme justificatifs de ses IMM des attestations de scolarité de 2000 à 2015 et un contrat de travail à partir de 2016. La CAS a été tentée de refuser son

²⁸ Environ 244 électeurs ont été inscrits au titre de l'article 218 d) et 138 électeurs au titre de l'article 218 e).

inscription avant de se raviser en l'inscrivant sur la LESC au titre de l'article 218 d, suite à l'interpellation d'un membre de la CAS. Celui-ci a en effet posé la question de savoir si, pour un jeune majeur, des documents justificatifs d'une situation professionnelle ou familiale en Nouvelle-Calédonie, en sus des justificatifs scolaires ne peuvent pas être considérés comme des indices suffisants de la présence d'IMM en Nouvelle-Calédonie pour ce jeune majeur. Ce qui a conduit la CAS à reconsidérer sa position en faveur de ce jeune majeur.

Cas constat n°21 – Nouméa

Électeur natif, jeune majeur né en 1999, non inscrit sur la LESC. L'électeur dont le père est natif et la mère est née en métropole - tous deux inscrits au TA de la commune - a présenté une demande volontaire avec son acte de naissance et ses bulletins et attestations scolaires de 2011 à 2017. La majorité des membres de la CAS s'est opposée à son inscription au titre de l'article 218-d au motif que sa scolarisation en Nouvelle-Calédonie à elle seule ne suffisait pas pour l'établissement de son CIMM sur le territoire.

5.3.2.6. L'exercice parcimonieux du pouvoir d'enquête par les CAS et du droit de recours par les électeurs : des freins à l'inclusion

Selon l'article 189 de la loi organique de 1999, le président de la CAS est habilité à procéder ou à faire procéder à toutes investigations utiles pour approfondir l'information sur la situation des électeurs. Le calendrier des CAS tient compte de cette donne. Il prévoit en effet lors de la première phase du processus de révision des listes spéciales une deuxième réunion des CAS afin d'examiner les retours d'enquête. Dans certaines grandes communes, le calendrier proposé initialement par le Haut-commissariat s'étendait sur plusieurs jours ; ce qui, en principe, pouvait donner plus de chance aux électeurs de fournir le complément d'information en cas d'enquêtes. Durant la première phase de la LESC, il était prévu huit (8) jours de travaux pour la commune de Nouméa, cinq (5) jours pour les communes du Mont-Dore et de Dumbéa. Cependant, dans la commune de Nouméa - qui a enregistré le plus de demandes volontaires et d'électeurs de la catégorie 218-2-II-4° pour lesquels les CAS devaient procéder à plus de vérifications - les CAS n'ont utilisé que trois jours pour le premier passage et une journée pour les retours d'enquête. Ainsi, dans la commune de Nouméa seule la moitié des jours initialement prévus a été utilisée. Dans cette commune qui compte 56 bureaux de vote²⁹ pour lesquels les experts de l'ONU ont dénombré environ un millier de dossiers, c'est en moyenne plus d'une centaine de dossiers par jour qui sont traités par les CAS³⁰.

Cette dynamique semble s'opérer au détriment des enquêtes susceptibles d'être ordonnées par les présidents des CAS. En effet, les experts de l'ONU ont constaté, de manière générale, que ceux-ci rechignaient à exercer leur pouvoir d'investigation. Environ une trentaine d'enquêtes seulement ont été notées lors de la première phase du processus de révision de la LESP. De même, pour la LESC très peu d'enquêtes ont été observées. A travers tout le territoire, les experts ont dénombré un peu plus d'une quarantaine d'enquêtes seulement dans le Grand Nouméa dont presque la moitié à Dumbéa. Sur cette quarantaine d'enquêtes, un peu plus de la moitié (22 électeurs) ont fait l'objet de retour, dont 17 ont permis des inscriptions sur la LESC. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, environ 5 enquêtes sur 10 font l'objet de retours, et environ 4 enquêtes sur 10 se soldent par une inscription sur la liste ; ce qui est loin d'être négligeable.

Toujours pour les inscriptions sur la LESC, s'agissant des dossiers des électeurs natifs ou ayant des parents natifs, les CAS avaient aussi la possibilité d'enquêter auprès de la DGRAC pour

²⁹ Il est prévu cette année l'ouverture d'un 57° bureau de vote.

³⁰ Plus exactement 1020 dossiers (905 demandes volontaires et 122 électeurs proposés à l'inscription d'office au titre du 218-2-II-4°) examinés en 3 jours, soit une moyenne de 115 dossiers par jour dans chaque CAS de Nouméa.

vérifier si les électeurs en question relèvent ou non du statut civil coutumier. Mais en dehors de trois cas d'enquête ordonnées par les CAS de Nouméa, dont deux se sont soldées par l'inscription des deux électeurs concernés, aucune autre enquête n'a été relevée. Il est vrai que les enquêtes ne sont pas toujours facilitées par les électeurs, certains d'entre eux ne mentionnant pas automatiquement leur numéro de contact téléphonique sur les formulaires de demande d'inscription. D'où la nécessité pour les mairies de sensibiliser les électeurs sur l'utilité et l'importance de mentionner leurs coordonnées téléphoniques sur leurs demandes d'inscription.

En tout état de cause, quelles que soient les catégories d'électeurs, l'option retenue par certaines CAS a été de renvoyer les dossiers des électeurs qui avaient fourni des informations incomplètes à la phase des recours gracieux en les inscrivant au TA de la LESP ou en refusant de les inscrire sur la LESC. Ce choix a été essentiellement justifié par le souci de donner plus de temps aux requérants pour compléter leurs dossiers ; d'autant que le taux de retour d'enquêtes serait faible. Or, comme montré précédemment, ce taux est loin d'être marginal. Certes, le nombre de recours gracieux enregistrés et les taux de succès de ces recours ne sont pas non plus négligeables : 101 des 115 recours se sont soldés par des inscriptions sur la LESP, soit un taux d'inscription de 88%³¹, contre 79 des 90 recours enregistrés lors de la LESC³², soit un taux de succès de 87%. Il n'en demeure pas moins que les enquêtes peuvent offrir aux électeurs une chance à saisir pour démontrer leur éligibilité avant même le recours gracieux ; d'autant que l'exercice effectif de ce recours pourrait se heurter à des contraintes objectives indépendantes de leur volonté dans le laps de temps qui leur est imparti pour l'exercer. Il serait donc plus judicieux d'explorer les possibilités offertes par le pouvoir d'investigation reconnu aux présidents des CAS afin de favoriser l'inclusion des électeurs et l'exhaustivité des listes électorales, même si le taux de succès escompté peut paraître a priori limité. C'est du reste ce que la mission de l'ONU avait préconisé dans son rapport de 2017 à l'égard des présidents des CAS.

5.4. L'inclusion des femmes dans les listes électorales : impacts des normes nationales et internationales sur la participation des femmes

L'inclusion des femmes dans les listes électorales implique le respect des normes nationales et internationales qui prohibent les discriminations, promeuvent l'égalité de genre et la participation des femmes. Les pouvoirs publics doivent donc prendre des mesures pour encourager l'inscription des femmes, notamment dans les milieux où il existe des contraintes socioculturelles pesant sur l'enrôlement des femmes sur les listes électorales et leur participation au vote. La France a ratifié le pacte international relatif aux droits civils et politiques en 1980 et la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1983. Sa Constitution consacre le principe de la parité en disposant dès son article 1^{er} que « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ». Si dans les faits les femmes restent sous-représentées au niveau des mandats électoraux, en revanche leur taux d'inscription sur les listes électorales est comparable à celui des hommes, selon les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)³³.

En Nouvelle-Calédonie, de nombreux efforts ont été consentis, surtout depuis les Accords de Matignon en 1988 pour faire progresser la cause des femmes. A cet effet, que ce soit au niveau

³¹ Source des données : Haut-commissariat.

³² Source des données : Experts de l'ONU

³³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1287472>

territorial ou provincial, des mécanismes institutionnels ont été mis en place en vue de développer et mettre en œuvre des politiques publiques en la matière³⁴. Néanmoins, les femmes ont été presque absentes dans les dialogues politiques et la prise des décisions relatives à la consultation ou à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Par exemple, les membres des comités de signataires 2017 et 2018 et du groupe de travail « G10 » ont été à 95% des hommes. Les femmes calédoniennes sont très peu représentées dans ces discussions pourtant déterminantes pour le destin de leur pays.

S'agissant du processus de révision des listes électorales spéciales, les experts de l'ONU ont tout d'abord noté que la participation des femmes dans ce processus a été dans l'ensemble assez remarquable au niveau organisationnel. En effet, au niveau de la composition des CAS, les experts ont noté qu'environ 2 membres sur 5 étaient des femmes³⁵. En outre, un grand nombre du personnel en charge des élections dans les communes est composé de femmes. Le taux le plus élevé de participation de femmes dans la CAS se trouve au Nord (Poya) avec plus de 50% et le taux le plus bas est dans les Iles Loyautés (Maré et Ouvéa, 0%)³⁶.

Les données recueillies par l'ISEE montrent que le taux d'inscription des femmes sur les listes électorales est comparable à celui de la métropole. Autrement dit, il y a presque autant de femmes inscrites sur les listes électorales que d'hommes. Dans la Province Sud où se concentrent plus des 2/3 des électeurs³⁷, il y a plus de femmes que d'hommes sur les listes électorales, que ce soit pour la LEG ou les listes spéciales ; ce qui correspond à leur représentation dans la population globale.

Cette situation d'ensemble qui peut sembler satisfaisante ne doit pas occulter quelques disparités. En effet, en analysant les catégories d'électeurs inscrits sur les listes spéciales, la situation est plus contrastée, notamment au niveau des nouvelles demandes d'inscription où on observe une relative sous-représentation des femmes. Au niveau du territoire, un peu plus de 4 sur 10 demandes d'inscription déposées pour les listes spéciales le sont par des femmes. Au niveau des nouvelles demandes d'inscription, le taux de femmes inscrites est inférieur de plus de 4% à celui des hommes. Il est donc logique que le tableau annexe de la LESP enregistre plus de femmes que d'hommes. Que ce soit au niveau de la LESP que de la LESC, les experts de l'ONU ont noté que dans certaines communes, les femmes nées avant 1989 en Nouvelle-Calédonie ou y résidant de façon permanente ont vu leurs demandes d'inscription volontaires rejetées faute d'avoir justifié la continuité de domiciliation requise. L'analyse montre que ces rejets peuvent s'expliquer par diverses raisons : travail à domicile de ces femmes, difficulté ou impossibilité de documenter de manière crédible une participation constante et suffisamment longue sur le marché du travail ainsi qu'une contribution aux régimes sociaux du territoire. Bien que certaines femmes aient pu bénéficier de la couverture de la CAFAT du conjoint, cette couverture était souvent caractérisée par des ruptures si les femmes étaient divorcées ou si l'époux était en situation de travail précaire. A cela s'ajoute une difficulté supplémentaire, qui n'est pas spécifique aux femmes, à savoir que les lettres et notifications de demandes de preuves supplémentaires par les CAS sont souvent malaisées à comprendre et à interpréter. Même si les

³⁴ Source : Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Guide éducatif sur les droits des femmes et sur l'égalité entre les sexes, Année 2009.

³⁵ Pour la révision de la LESP, environ 38% des membres des CAS étaient des femmes. Pour la révision de la LESC, ce taux est monté à environ 45%

³⁶ Il subsiste toujours de difficultés à obtenir des copies des procès-verbaux notamment dans les communes du Sud contrairement à celles du Nord et des Iles Loyautés où les experts en sont pourvus par les personnes en charge des élections dans les mairies. En outre, le traitement ne prend pas en compte toutes les données de deux communes dans le Sud, celles de Dumbéa et de Mont-Dore pour lesquelles les PV n'ont pas été disponibles.

³⁷ Environ 68% de la LEG au 30 avril 2018

exigences pour des éléments additionnels sont comprises, cette demande crée un fardeau de preuves qui est parfois difficile à gérer pour une femme et une famille qui sont en situation de faiblesse économique et sociale. Le nombre exact de ces femmes est difficile à déterminer et ne se manifeste pas facilement par les statistiques, d'autant qu'il n'y a eu aucune consigne pour que les communes ou les CAS notent ces cas de façon systématique.

S'il y a moins de femmes inscrites que d'hommes au niveau des nouvelles demandes, en revanche, la situation se présente autrement au niveau des transferts où les femmes représentent plus de la moitié des demandes au niveau national, avec un pourcentage plus élevé dans les transferts de LESP à LESP que de TA à TA. Il est fort possible que cette relative grande mobilité des femmes s'explique par des raisons d'ordre familial ou liées à la scolarisation.

Au niveau des transferts de la LESC, la situation est quasi identique entre les femmes et les hommes. Le nombre de transferts d'une commune à l'autre est pratiquement le même pour les hommes et les femmes. A l'exception du Grand Nouméa, les communes qui ont enregistré le plus grand nombre de transferts sont Lifou, Hienghène et Koné.

S'agissant des propositions d'inscription d'office, cette modalité apparaît comme la « voie royale » pour l'inscription des femmes sur les listes électorales spéciales. En effet, au niveau de la LESP, il y a presque trois fois plus de jeunes majeures femmes inscrites d'office que par le biais des nouvelles demandes d'inscription. Au niveau de la LESC, il y a environ huit fois plus de jeunes majeures femmes inscrites que de femmes inscrites par le biais de nouvelles demandes. Il apparaît donc clairement que c'est au niveau des demandes nouvelles que les femmes rencontrent le plus de difficulté à lever les obstacles susceptibles d'empêcher leur inscription sur les listes spéciales.

Enfin, au niveau des recours gracieux, on observe une situation presque paritaire pour les deux listes spéciales (LESP et LESC) : presque la moitié des recours gracieux a été présentée par les femmes. C'est surtout au niveau des demandes nouvelles qu'il y a le plus de recours gracieux.

5.5. La fiabilité et la discordance des données

La fiabilité du processus provient en grande partie de la crédibilité et de l'exactitude des listes électorales. Une liste électorale exacte signifie que tous les électeurs admissibles sont inscrits, que leur nom n'y apparaît qu'une fois et que seules les personnes admissibles y sont répertoriées. Cela implique des efforts particuliers : veiller à l'authenticité des listes, disposer de mécanismes internes de protection et d'un système de vérification croisée, mettre à jour régulièrement les listes, éliminer les inscriptions en double et les noms des électeurs qui ont déménagé de la circonscription électorale ou ne sont plus admissibles (tels que les personnes décédées, ou dont le droit de vote a été suspendu en raison d'une condamnation pénale), surveiller étroitement et respecter les procédures d'inscription électorale applicables pour le maintien de l'intégrité électorale.

Des différences entre les fichiers remis aux présidents des CAS (LESC 98) et les données de l'ISEE ont été constatées. Bien qu'ils soient marginaux, ces écarts pourraient être source de confusion.

La fiabilité des données : quelques discordances entre données des documents de travail des magistrats, de l'ISEE et des communes

Cas constat n°22 – Païta

Électeur natif, né en 1994, inscrit sur la LESC. L'électeur avait présenté dans son dossier de demande d'inscription un acte de naissance, une lettre d'hébergement de sa mère et une facture Enercal. Après vérification de l'inscription sur la LESC de sa mère, la CAS a constaté que le nom de celle-ci ne figurait pas sur le fichier du président de la CAS. Contacté au téléphone, l'ISEE a pourtant retrouvé le nom de la mère dans ses fichiers LESC de 98.

Cas constat n°23 – Nouméa

Électeur natif, né en 1961. Proposé d'office au titre de l'article 218-II-1, il ne figurait pas sur la base de données de la LESC 98 utilisée par le magistrat. L'ISEE a confirmé au téléphone qu'il figurait bel et bien dans ses fichiers.

La cause de ces discordances serait liée à un problème de format du logiciel remis aux présidents des CAS, qui ne permettrait pas de visionner tous les noms figurant sur les fichiers qui leur ont été remis. Il reste à savoir si certains électeurs n'ont pas été indûment pénalisés avant la découverte de ce problème apparemment technique.

Des divergences ont également été observées dans la classification des électeurs faite dans les documents de travail et les procès-verbaux. A plusieurs reprises les présidents des CAS ont été amenés à modifier des propositions faites préalablement par l'ISEE. Ainsi, concernant la révision de la LESC à Moindou, des électeurs proposés au titre de l'article 218-II- 3°a) ont été reclassés dans la catégorie relative à l'article 218-II- 3°c) ou à celle de l'article 218-II- 2° (statut civil coutumier). Certains jeunes majeurs ont été classés comme relevant du statut civil coutumier tandis que des électeurs nés en 1981 étaient classés dans la catégorie des jeunes majeurs ; ce qui a conduit la CAS à reclasser ces électeurs, les classifications de l'ISEE n'étant que de simples propositions.

Les experts de l'ONU ont par ailleurs relevé plusieurs autres cas d'erreurs et de discordances entre l'ISEE et les mairies à propos de leurs données respectives.

Cas d'erreurs et discordances entre l'ISEE et les mairies à propos de leurs données respectives

Cas constat n°24 – Nouméa

Électrice native, née en 1981, présentée par les données de la commune comme un cas de transfert de la LESP de Kaala-Gomen. Mais cette information ne figurait pas dans le document de travail fourni par l'ISEE au magistrat.

Cas constat n°25 – Nouméa

Électrice native, née en 1978, présentée dans le document de l'ISEE comme relevant des cas de transferts de TA de la commune de Dumbéa (Catégorie 2 du PV). Mais selon la mairie de Nouméa, l'électrice figurait sur la LESP de Nouméa.

Cas constat n°26 – Nouméa

Électeur natif, jeune majeur, né en 1999, figurait sur le document de l'ISEE. La liste des demandes d'inscription formulées par les jeunes majeurs renseignée par la mairie mentionnait qu'il était né à Nouméa. Après vérification du lieu de naissance faite par la CAS, il s'est avéré que le jeune majeur était né à Brest, hors du territoire, l'erreur provenant cette fois-ci de la mairie.

Cas constat n°27 – Nouméa

Électeur natif, né en 1978 aurait été mis sur TA par erreur alors qu'il était inscrit au titre des transferts, de la LS de Lifou à celle de Nouméa depuis 2017. La CAS n'a pas pris la peine de vérifier sur le PV de la LESP 2017. Dans les PV des CAS de Nouméa, les communes d'origine pour les cas de transfert de LES à LES ne sont pas systématiquement mentionnées ; ce qui rend malaisée la vérification d'erreurs similaires et repose, en définitive, la problématique du bon remplissage des PV.

Cas constat n°28 – Nouméa

Électrice native, née en 1965, présentée dans le document de l'ISEE comme un transfert du TA de Paita, alors qu'elle figurait, selon la mairie, sur la LES 1998. L'information a été vérifiée et confirmée par la CAS, sur la demande d'un tiers électeur.

A ces différents cas s'ajoutent les erreurs de saisies dans les noms des électeurs, qui pourraient se produire à tous les niveaux.

Cas d'erreurs de saisie dans les noms des électeurs

Cas constat n°29 – Voh

Électeur natif, né en 1999. Son patronymique était écrit dans le document de l'ISEE avec un « i » à la fin, cependant que l'acte de naissance de l'électeur affichait un « y » à la fin ; ce qui a préoccupé la présidente de la CAS, qui s'est interrogée sur les conséquences éventuelles de cette erreur. Elle se demandait en particulier si l'orthographe authentique du patronymique de l'électeur dans le PV conformément à son acte de naissance plutôt que la répétition de l'erreur d'orthographe ne risquait pas de générer un cas de doublon ; question à laquelle elle n'a pas reçu de réponse dans la CAS.

Tous ces cas montrent que des efforts doivent être davantage consentis pour améliorer la fiabilité des données sur les listes.

5.6. La transparence au niveau des CAS en amont et en aval de l'ISEE

La transparence du processus est aussi l'une des conditions essentielles de la crédibilité. Elle implique la possibilité pour les parties prenantes de disposer d'informations pertinentes et de vérifier de manière indépendante chaque étape du processus pour s'assurer que ce processus est mené avec honnêteté et précision. En amont et en aval de l'ISEE, elle est assurée à travers une composition diversifiée des CAS et un fonctionnement relativement ouvert.

5.6.1. La composition des CAS : une composition favorable à la transparence

Selon les articles 189 II et 219 II de la loi organique de 1999, les CAS chargées d'établir et de réviser les listes électorales spéciales sont composées d'un magistrat-président, d'un délégué de l'administration, du maire de la commune ou son représentant, mais aussi de deux électeurs de la commune, représentant, en pratique, les deux grandes sensibilités politiques locales que sont les « non-indépendantistes » et les « indépendantistes », auxquels s'ajoute « une personnalité qualifiée indépendante, sans voix délibérative ». Lors du processus de révision ordinaire des listes spéciales, les CAS étaient régulièrement constituées. La présence de personnalités indépendantes au sein des CAS, en l'occurrence les experts de l'ONU, ainsi que celle des tiers-électeurs constituent un élément de transparence du processus. Bien que les

délibérations des CAS soient couvertes du sceau de la confidentialité, la présence de participants issus d'une part des deux principales familles politiques calédoniennes et d'autre part de l'ONU, à même de témoigner du bon déroulement du processus de révisions des listes électorales, peut être de nature à rassurer les parties prenantes, à créer et maintenir la confiance envers ce processus. Encore faudrait-il que les tiers-électeurs participent effectivement au processus en pleine connaissance de cause. En effet, les experts de l'ONU ont noté les absences répétées de certains tiers-électeurs ; absences attribuées à un manque de temps, de coordination ou peut-être de motivation des intéressés³⁸, conduisant parfois les CAS à procéder à des remplacements. S'il est possible de faire appel à un suppléant pour pallier l'absence d'un membre, en revanche, il est beaucoup plus difficile de trouver une solution immédiate pour compenser le manque de motivation d'un tiers-électeur ou son manque de maîtrise des critères légaux d'inscription sur les listes spéciales. Par ailleurs, la nécessité d'un meilleur « profilage » des tiers-électeurs désignés et d'un renforcement de leurs capacités a été notée. En ce qui concerne les experts de l'ONU, ils ont, par leur participation au sein des CAS, apporté une contribution à la transparence du processus de révision des listes électorales. S'ils ne participent aux travaux des CAS qu'avec une voix non délibérative, ils peuvent cependant s'exprimer et donner un avis purement consultatif. Même s'ils ne sont pas systématiquement consultés, il arrive que les experts, par leurs avis, contribuent à des décisions plus objectives et équitables au sein des CAS.

Si la composition des CAS est un élément favorable à la transparence, leur fonctionnement transparent est en revanche plus contrasté.

5.6.2. Le fonctionnement contrasté des CAS

Le fonctionnement des CAS varie souvent en fonction des communes mais aussi de la composition même des CAS. La plupart des communes ont mis à la disposition des CAS les outils nécessaires pour faciliter leur travail. Mais dans quelques CAS, c'est souvent le président et le représentant du maire, et parfois le représentant de l'administration qui détiennent les documents de travail. Les autres membres doivent se fier à leur ouïe et leur faculté de concentration. Dans ces communes, la présentation des dossiers des requérants par l'un des membres (généralement le maire ou son représentant, ou le représentant de l'administration) pouvait être interrompue par les autres membres de la CAS, au cas où ils souhaitaient revenir sur une information donnée ou sur un problème particulier. Cette centralisation des documents de travail est parfois doublée de celle des documents justificatifs fournis par les électeurs. C'est le cas en particulier dans certaines communes du Grand Nouméa où la circulation des dossiers fournis par les électeurs au sein de la CAS semble restreinte, notamment à l'égard des tiers-électeurs. Cette restriction consiste en pratique à centraliser les dossiers des électeurs dans les seules mains des représentants des mairies et à les communiquer qu'en cas d'objection ou de doute aux membres de la CAS. Mais comme ceux-ci ne disposent pas a priori d'éléments susceptibles de justifier un doute ou une objection, sauf lorsqu'ils connaissent particulièrement l'électeur – ce qui est rarement le cas dans les grandes communes - il en résulte que les autres membres de la CAS ne peuvent que se fier aux déclarations du membre qui lit et interprète les documents informatifs qu'il détient par devers lui, y compris en précisant par exemple le statut des parents des électeurs ; ce qui était de nature à dispenser la CAS de procéder à une vérification. Une telle centralisation de l'information dans les mains d'un seul membre de la CAS lui confère un pouvoir informel par rapport aux autres membres de la CAS. Cette pratique

³⁸ C'est le cas dans la commune de Maré où les tiers électeurs censés représenter les « non-indépendantistes » auraient expliqué à la mairie qu'ils n'étaient pas intéressés à prendre part aux travaux des CAS.

serait justifiée par le fait que les documents fournis par les électeurs à l'appui de leurs demandes sont couverts par le sceau de la confidentialité. Mais cette restriction ne semble pas motivée seulement par la volonté de préserver la vie privée des électeurs ; elle pourrait être aussi motivée par une certaine défiance à l'égard des tiers électeurs, par la crainte que ceux-ci ne relèvent des éléments d'information susceptibles d'étayer plus tard les recours éventuels contre l'inscription d'électeurs³⁹. Pourtant, la centralisation de l'information peut être source d'erreur.

Centralisation de l'information comme source d'erreur

Cas constat n°30 – Nouméa

Électrice native, née en 1980, inscrite sur la LESC. Dans un premier temps, la CAS avait refusé de l'inscrire sur la LESC au titre de l'article 218-d, sur le fondement que son dossier ne contenait que la pièce justificative d'achat et d'assurance d'une voiture. Mais après consultation du dossier par l'expert de l'ONU, il s'est avéré que d'autres documents justificatifs tels que le livret de famille et le relevé des interrogations salariales de 2000 à 2016 étaient annexés à la demande ; ce qui a conduit la tiers-électrice à demander un réexamen du dossier sous l'angle des IMM, et permis à la CAS d'inscrire finalement l'électrice sur la LESC.

Les risques d'erreurs qu'entraîne la centralisation de l'information sont d'autant plus accrus que la dynamique de fonctionnement de la CAS est caractérisée par une certaine célérité. C'est le cas en particulier dans la majorité des CAS du Grand Nouméa où le volume important des dossiers a souvent été invoqué comme argument pour accélérer le rythme du traitement de ces dossiers. En moyenne, trois minutes étaient consacrées à l'examen et à la prise de décision, selon les estimations effectuées par les experts de l'ONU ; ce qui constitue une cadence difficile à concilier avec un examen plus attentif des dossiers. Toutefois, dans la grande majorité des communes, les dynamiques de fonctionnement des CAS ne suscitent pas de problème particulier, même si certains membres manifestent parfois de l'impatience à conclure les travaux du fait de leur agenda.

5.7. La responsabilité et la minimisation des contestations

La responsabilité et la minimisation des contestations constituent une condition de la crédibilité du processus électoral. Elles impliquent la possibilité de formuler et d'exposer des griefs en cas de contestation des décisions rendues affectant les droits des électeurs ; ce qui implique l'efficacité des mécanismes de recours gracieux et contentieux. Nonobstant la faculté qui leur est conférée durant le processus de révision ordinaire des listes électorales spéciales de formuler et d'exposer leurs griefs en cas de contestation des décisions rendues affectant leurs droits, les électeurs ont été relativement peu nombreux à recourir aux mécanismes juridictionnels, leur préférant plutôt des recours gracieux. Du reste, le nombre de ces recours s'est avéré également relativement faible.

³⁹ Il arrive en effet que les prises de note par des tiers-électeurs suscitent des interrogations, voire des protestations en CAS comme par exemple à Nouméa.

5.7.1. La minimisation des risques de contestation du fait de la nature des dossiers

Selon les données collectées par les experts de l'ONU, la majorité des dossiers examinés par les CAS relève de propositions d'inscription d'office de l'ISEE. Sur environ 4193 nouveaux inscrits sur la LESP au 30 avril 2018 selon l'ISEE⁴⁰, les experts ont dénombré environ 3582 jeunes majeurs inscrits, soit plus de 85% des inscrits sur la LESP ; auxquels s'ajoutent 548 jeunes majeurs inscrits au tableau annexe. C'est dire la prépondérance des dossiers des jeunes majeurs. A cela on peut ajouter le nombre relativement important des transferts (plus de 2000) et de dossiers « sans demande » (plus de 800). Sauf exception, ces trois types de dossiers (jeunes majeurs, transferts, « sans demandes ») soulèvent moins de difficultés à gérer au sein des CAS que les dossiers de demandes volontaires, lesquelles doivent être appuyées par des pièces justificatives dûment constituées.

En ce qui concerne la LESC, les experts de l'ONU ont dénombré 1565 dossiers de demandes nouvelles d'inscription dont environ 72% ont été examinés favorablement par les CAS. Quant aux propositions d'inscription d'office, elles ont concerné 7565 dossiers (y compris les transferts) dont plus de 99% ont connu une issue favorable, sur les 9130 dossiers examinés par les CAS lors de la révision de la LESC ordinaire. Ainsi, près de 83% des dossiers examinés par les CAS durant la 1^e phase de révision ordinaire de la LESC sont des dossiers de personnes proposées à l'inscription d'office. Sur les 8742 inscrits, 7544 ont été inscrits d'office (y compris les transferts)⁴¹, soit environ 86% des inscrits. Au total, on peut soutenir que le processus de révision des listes électorales spéciales a été facilité par la prévalence des dossiers d'inscription d'office dans la mesure où il s'agit de dossiers concernant des électeurs présumés remplir les conditions légales. Sauf à disposer d'éléments de preuve contraire, il est donc plus difficile aux membres de la CAS de remettre en cause l'inscription de tels électeurs.

En revanche, s'agissant des demandes nouvelles, c'est l'électeur qui doit convaincre, par ses pièces justificatives, qu'il remplit les conditions imposées par la loi. Ici, le risque de désaccord entre les membres de la CAS est beaucoup plus grand. Inversement, l'absence de demandes volontaires réduit considérablement les risques de divergences. Dans ce sens, il est parfois arrivé que les CAS, surtout lors de la révision de la LESC, dans les petites communes, se tiennent en très peu de temps du fait de l'absence de demandes volontaires. Au total, la prévalence des inscriptions d'office sur les cas d'électeurs ayant déposé une demande expresse d'inscription et qui satisfont aux conditions fixées par la loi organique, a donc été propice à la diminution de litiges électoraux potentiels. Il reste à savoir si cela vaudra également pour la révision complémentaire de la LESC qui s'opèrera dans les semaines à venir à la lumière de la loi organique révisée du 19 avril 2018.

De même, l'une des causes probables du fonctionnement apaisé des CAS a été sans doute le nombre relativement limité de dossiers de demandes volontaires fondées sur la présence de son CIMM en Nouvelle-Calédonie. Par le passé, les désaccords entre les partenaires politiques sur cette notion ont fait naître la crainte que de tels désaccords se transposent au sein des CAS. En tout état de cause, les experts de l'ONU ont noté qu'environ 30% des dossiers de demandes

⁴⁰ Au 30 avril 2017, le nombre d'inscrits sur la LESP était de 160362. Un an plus tard, à la même période, ce nombre est passé à 164555, soit 4193 nouveaux inscrits sur la LESP au 30 avril 2018.

⁴¹ Le chiffre de 7544 comprend aussi les transferts. Si on exclut les transferts, on obtient 5448 inscrits d'office

nouvelles⁴² ont été traités sous l'angle du CIMM. L'examen de ces dossiers a donné lieu à 85 rejets, soit environ 18%. Dans l'ensemble, les CAS ont surtout eu à examiner les dossiers d'électeurs fondés sur l'article 218 f) «justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu...». Sous ce critère, les experts de l'ONU ont dénombré environ 730 dossiers, soit 46% des dossiers de demandes volontaires d'inscription sur la LESC. Quant aux dossiers d'électeurs fondés sur la notion de CIMM, ils se classent en 2^e position. Si on retranche de ces dossiers ceux des électeurs ayant invoqué leur inscription au registre du statut civil coutumier (article 218 d), on peut soutenir que la catégorie d'électeurs ayant invoqué leur CIMM en Nouvelle-Calédonie est assez résiduelle. Pour autant, l'examen de certains de ces dossiers a parfois donné lieu à d'âpres discussions au sein des CAS. Ces quelques cas de désaccords ont justifié la saisine de la CCE. Celle-ci n'a rendu en tout que cinq avis consultatifs ; ce qui finalement témoigne d'un fonctionnement relativement apaisé des CAS.

5.7.2. La prévention des contestations par les mécanismes institutionnels de redevabilité des CAS

Comme dans toute démocratie électorale, les électeurs qui contestent les décisions des organes en charge du processus d'établissement et de révision des listes électorales doivent avoir l'opportunité d'exercer des recours contre de telles décisions. C'est le cas en Nouvelle-Calédonie où les décisions de rejet prises par les CAS sont notifiées aux requérants concernés dans les deux jours à compter de la date de la tenue de la CAS. Ces électeurs peuvent ainsi exercer leur recours en présentant leurs observations et compléter leurs dossiers.

Contre les décisions d'inscription au Tableau Annexe de la LESP à l'issue de la révision ordinaire, 115 recours gracieux ont été dénombrés. S'agissant de la LESC, le nombre de recours gracieux est encore plus faible, à savoir 90 recours. Selon les mairies, le faible taux de recours s'explique par plusieurs facteurs : l'adressage des courriers, la notification tardive, le désintérêt/la démotivation des électeurs qui ne donnent pas suite aux notifications reçues ou qui ne consultent pas leurs courriers, l'absence de sensibilisation et/ou d'information, les faibles compétences des électeurs face aux procédures bureaucratiques⁴³, etc. Sur les 115 recours gracieux enregistrés pour la LESP, 98 ont été fructueux, soit un taux d'inscription de 85%. Les communes où le plus grand nombre de recours gracieux ont été enregistrés sont Mont-Dore et Nouméa. Au Mont-Dore, 38 des 39 recours gracieux ont été fructueux, tandis qu'à Nouméa ce sont 16 des 21 recours qui se sont traduits par des inscriptions sur la LESP. Les quelques cas de décisions de renvoi au Tableau Annexe ont été prises à l'unanimité des membres et plus rarement par vote lorsque les membres de la CAS étaient divisés (2 cas par exemple au Mont-Dore).

Pour la révision de la LESC, c'est 79 des 90 recours gracieux qui ont été fructueux, soit un taux de succès de 87%. Ces taux d'inscription relativement importants des requérants peuvent sans doute s'expliquer par le fait que les électeurs concernés ont fourni des pièces justificatives complémentaires probantes. On peut aussi supposer que ces électeurs au moment de constituer leurs dossiers n'avaient pas bien compris les critères légaux d'inscription sur les listes spéciales et que les notifications motivées des décisions de rejet des CAS leur ont permis d'éclairer leur lanterne et donc de compléter leurs dossiers. Enfin, le fait que la grande majorité des requérants (un peu moins de 9 sur 10) soit satisfaite est de nature à minimiser les litiges, à tout le moins le contentieux juridictionnel qui, finalement devient résiduel.

⁴² Rappelons que sur 1565 dossiers de demandes nouvelles, 467 dossiers ont été traités sous l'angle du CIMM.

⁴³ Nous pensons en particulier aux électeurs victimes de l'illettrisme ou de l'analphabétisme.

En effet, pour ce qui est du contentieux électoral devant les tribunaux, seulement quatre (4) recours contentieux ont été enregistrés pour la LESP sur l'ensemble du territoire. Deux (2) requérants, électeurs dans les bureaux de vote 14 et 34 de Nouméa ont été déboutés devant le TPI de Nouméa le 13 avril 2018. Ces requérants n'avaient pas pu attester de leur présence en Nouvelle-Calédonie et de leur inscription sur la Liste électorale de 1998. L'un n'a d'ailleurs pas comparu lors du jugement. Dans une troisième décision, le TPI de Nouméa a encore radié une électrice du Mont-Dore qui a été inscrite par la CAS alors qu'elle avait déjà été radiée en 2017 et même en 2014. Enfin, une quatrième décision a été rendue par la section détachée du TPI à Lifou, laquelle a ordonné l'inscription d'une électrice qui a fourni les pièces justificatives de son absence pour des raisons d'ordre professionnel.

Pour la LESC, quatre cas de contentieux ont été enregistrés au TPI de Nouméa le 25 avril 2018. Trois recours concernaient la commune de Nouméa et le quatrième la commune de Bourail. A l'issue de l'audience qui s'est déroulée le 18 mai 2018, le TPI a rendu deux (2) décisions de rejet – dont l'une concernant l'électrice de Bourail -, une décision d'irrecevabilité et une décision ordonnant l'inscription d'un électeur.

5.7.3. La prévalence du consensus au sein de CAS apaisées : la rareté des décisions prises par vote

Le processus de révision ordinaire des listes électorales spéciales cette année 2018 a été marqué par une prévalence du consensus dans les CAS, lesquelles ont rarement eu recours au vote pour prendre des décisions. Les experts de l'ONU, qui ont participé à la totalité des CAS, n'ont dénombré au cours de la révision de la LESP qu'environ une dizaine de cas de vote (11 cas précisément) dont environ la moitié à Nouméa (5 cas). Dans la Province du Nord, la quasi-totalité des décisions des CAS a été prise à l'unanimité. La même tendance a été observée sur l'ensemble du territoire à la faveur de la révision de la LESC. Cela témoigne incontestablement du fonctionnement apaisé des CAS durant le processus de révision ordinaire des listes électorales spéciales ; ce qui ne signifie pas pour autant l'absence de vifs désaccords, notamment entre les représentants des tiers-électeurs et ceux des mairies.

5.7.4. La contribution des experts de l'ONU

Selon les données recueillies par les experts de l'ONU, la révision ordinaire de la LESP a donné lieu à la formulation expresse de seize (16) avis sur l'ensemble des CAS. Ce chiffre est passé à une dizaine d'avis à la faveur de la révision ordinaire de la LESC. L'initiative de la sollicitation d'un avis vient le plus souvent du président de la CAS et plus rarement des autres membres. Cependant, les experts de l'ONU ont souvent participé aux débats dans les CAS sans « voix délibérative », conformément à leur mandat, sans qu'il y ait eu formellement une sollicitation par un membre de la CAS.

Le faible engouement constaté en matière de sollicitation expresse de l'avis consultatif des experts au sein des CAS pourrait s'expliquer, entre autres, par l'acquisition d'un certain nombre d'automatismes par la grande majorité des membres des CAS, la prépondérance des dossiers d'inscription d'office et surtout par un fonctionnement globalement apaisé.

Les avis des experts, lorsqu'ils étaient sollicités, ont concerné essentiellement des situations où les CAS n'étaient pas en mesure de parvenir d'emblée à une décision consensuelle sur l'inscription ou le rejet du dossier examiné parce que les documents soumis par le requérant ne satisfaisaient pas entièrement aux dispositions légales. Dans de tels cas, une délibération de la CAS s'imposait et le plus souvent, le président de la CAS demandait à tous les membres d'exprimer leur opinion. C'est ainsi que l'expert donnait un avis qui, dans la plupart des cas, se rangeait du côté de la position du président-magistrat, tout en insistant sur le respect des règles légales et le traitement équitable de toutes les demandes. Il arrivait aussi que l'expert s'exprime spontanément pour participer aux débats et rappeler la nécessité de parvenir à une liste électorale crédible et inclusive, même si sa voix n'était pas délibérative. L'une des questions qui a suscité le plus de discussions au sein des CAS est l'appréciation du CIMM du demandeur. Dans ces débats où la subjectivité des membres de la CAS prenait parfois le dessus, les avis et interventions des experts ont permis, la plupart du temps de dépassionner le débat. Il n'en demeure pas moins que dans ces circonstances, la CAS finit par se décider soit par consensus, ce qui est le plus souvent le cas, soit par le vote ; ce qui est rare.

6. CONCLUSIONS

Comme en 2016 et 2017, l'ONU a déployé cette année 2018, à la demande du Gouvernement français et des partenaires de la Nouvelle-Calédonie, des experts en vue de siéger dans les CAS en tant que personnalités qualifiées indépendantes, sans voix délibérative. Même si au départ le recours à des experts de l'ONU a suscité la méfiance dans certains milieux, un consensus s'est progressivement établi sur le bien-fondé de cette présence constructive. Le groupe des experts de l'ONU a ainsi bénéficié de la coopération des partenaires de la Nouvelle-Calédonie pour le bon déroulement de sa mission. Au cours du processus de révision ordinaire des listes électorales spéciales de la LESP et de la LESC, les experts ont pu participer aux discussions menées par les membres des CAS et formuler des avis à la demande, le plus souvent, des présidents de CAS. Leur mandat était limité au processus de révision des listes électorales spéciales. Qui plus est, leur participation aux travaux des CAS devaient, selon leurs termes de références, principalement se limiter à apporter une garantie à l'objectivité et à la légalité du processus, à suivre de près les impacts des normes sur la participation des femmes, avec pour résultats attendus l'établissement de listes électorales crédibles et inclusives et la minimisation des litiges.

Même si dans les CAS les sollicitations d'avis étaient peu nombreuses, les experts ont cependant pu observer le processus de révision, de la phase d'examen des dossiers d'inscription à l'arrêt définitif des listes électorales spéciales. Ils ont, à la faveur de cette « observation-participante », relevé, en fonction de l'accessibilité et de la disponibilité de l'information, des données quantitatives et qualitatives, ainsi que des faits saillants, qui ont permis d'alimenter le présent rapport.

La mission a pu noter qu'en dehors de quelques cas d'inscription d'électeurs ne remplissant pas les conditions de nationalité et des difficultés que soulève l'application anticipée de la loi organique du 19 avril 2018, le processus de révision ordinaire des listes électorales spéciales s'est, dans l'ensemble, déroulé dans la légalité et l'objectivité. Toutefois, les CAS devraient consentir davantage d'efforts concertés pour réduire autant que faire se peut les risques d'inégalité résultant d'une « jurisprudence non constante » dans l'application rigide ou souple des critères légaux d'inscription et d'un recours non-maîtrisé à l'interconnaissance.

Pour assurer la crédibilité des listes électorales spéciales, les CAS se sont évertuées à promouvoir en règle générale l'exhaustivité des listes électorales. A cette fin, elles ont développé et mis en œuvre certaines pratiques qui ont rendu possible l'inclusion dans les listes d'électeurs remplissant vraisemblablement les conditions légales mais qui n'ont pas toujours été à même de constituer des dossiers complets. Mais ces pratiques n'ont pas toujours permis de récupérer tous les électeurs susceptibles d'être admis ; de sorte que, pour diverses raisons, des électeurs jeunes majeurs ou natifs, de parents eux-mêmes natifs, ont pu échapper à l'inscription. Un motif de satisfaction mérite d'être souligné dans les constats de la mission : d'un point de vue statistique, le nombre de femmes sur les listes électorales reflète dans l'ensemble leur poids démographique ; il n'y a donc pas en soi de sous-représentation des femmes sur les listes électorales, a fortiori de discrimination à leur encontre ; ce qui ne préjuge en rien de la qualité de leur niveau de participation aux scrutins. Par ailleurs, la participation des femmes dans les dialogues politiques en cours à l'orée du référendum crucial du 4 novembre 2018 demeure dans l'ensemble faible.

Les données recueillies par les experts de l'ONU tendent à montrer que les CAS fonctionnent dans l'ensemble dans la transparence, même si en la matière, toutes ne sont pas au même niveau.

En ce qui concerne la fiabilité des listes électorales, les experts ont noté quelques discordances entre les données de l'ISEE et celles des mairies qui justifient l'une des recommandations formulées par le rapport de l'ONU en 2017, à savoir l'organisation d'un audit des listes électorales.

Dans l'ensemble, le fonctionnement des CAS était apaisé. Rares sont les décisions qui ont été prises par vote. Dans toutes les CAS, c'est en effet le consensus qui a plutôt prévalu. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation. La prévalence des propositions d'inscription d'office et le faible nombre de demandes volontaires ont mécaniquement réduit les motifs de désaccords potentiels. Un recours parcimonieux a aussi été noté à propos de la notion de CIMM sur laquelle les discussions ont parfois achoppé, conduisant les CAS à saisir la CCE. D'où le nombre très limité d'avis rendus par cette instance consultative. D'autres éléments ont par ailleurs conduit à une minimisation des litiges. Il s'agit de la fonctionnalité des mécanismes institutionnels de redevabilité des CAS que sont les recours. Dans l'ensemble, les recours gracieux ont été largement fructueux, contribuant ainsi à réduire les risques de contentieux. Quelques rares cas de contentieux électoraux ont cependant été notés et n'ont pas sensiblement modifié les listes électorales spéciales arrêtées par les CAS.

Le travail en amont des mairies et les ressources dédiées à cet effet continuent d'être insuffisants pour certaines CAS. En conséquence, le déficit d'information sur l'état civil de certains électeurs et le statut des parents des jeunes majeurs continue à poser un grand défi pour les CAS. Des moyens existent qui auraient pu contribuer davantage à l'exhaustivité des listes électorales mais ne sont pas pleinement utilisés. C'est le cas des pouvoirs d'enquête des présidents/magistrats des CAS, de la participation plus active et informée des tiers-électeurs et de l'utilisation plus effective du temps accordé pour les CAS de chaque commune, etc. Les experts de l'ONU ont par ailleurs noté une amélioration dans le remplissage des PV même si en la matière beaucoup reste encore à faire dans certaines communes.

Malgré un bilan globalement satisfaisant, le processus de révision des listes électorales reste marqué par un certain nombre d'insuffisances dont certaines avaient déjà été relevées dans les rapports précédents de l'ONU ; ce qui justifie la formulation des recommandations ci-après.

7. RECOMMANDATIONS

Comme indiqué précédemment, plusieurs recommandations formulées par le rapport 2017 ont été appliquées ou sont en cours d'application. Cependant, certains constats établis par les experts montrent que plusieurs de ces recommandations restent d'actualité. Ainsi, les experts ont noté que le nombre relativement important de « sans demandes », la confusion des critères chez certains électeurs dans le montage de leurs dossiers, l'absence de suite aux notifications des CAS, etc. sont autant de facteurs susceptibles de justifier la mise en œuvre continue des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation des électeurs.

Plus généralement, partant du constat que plusieurs des recommandations formulées dans les rapports antérieurs n'ont pas été complètement mises en œuvre et de l'engagement pris par les partenaires au 16^e comité des signataires de novembre 2017 de mettre en œuvre ces recommandations dans les meilleurs délais, la mission recommande :

- Une identification par les parties prenantes des recommandations de l'ONU (de 2016 à nos jours) jugées pertinentes à mettre en œuvre
- L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation d'un plan d'action pour l'application des recommandations retenues.

A l'égard des CAS, plus particulièrement de leurs présidents, la mission recommande

1. Une harmonisation des « politiques » des CAS en ce qui concerne l'application souple ou rigide des critères légaux. Cela permettra de réduire les inégalités de traitement entre les électeurs, y compris en cas « d'innovation jurisprudentielle » dans la mise en œuvre des critères légaux, comme par exemple l'extension de la présomption légale de domiciliation pour les natifs ayant des parents natifs
2. L'amélioration continue de la qualité du remplissage des procès-verbaux
3. La mention dans les lettres de notifications aux électeurs ou dans la formulation des motifs d'enquêtes auprès des électeurs des périodes à justifier et le cas échéant l'indication de faisceaux d'indice possibles pour prouver leurs IMM
4. L'utilisation plus systématique par les présidents des CAS de leurs pouvoirs d'investigation afin de donner plus d'opportunités aux électeurs pour compléter les dossiers.
5. Le renforcement du contrôle au moins aléatoire du statut des requérants, notamment pour les transferts et les inscriptions d'office, la vérification systématique des pièces de naturalisation
6. Le traitement plus attentif des dossiers grâce à une meilleure circulation des documents justificatifs entre les membres de la CAS afin de réduire les risques d'erreur et faciliter le suivi du processus par ceux-ci

A l'égard des mairies, la mission recommande

7. Le renforcement en quantité et en qualité des ressources humaines affectées au service des élections ou un meilleur redéploiement du personnel en faveur de ce service; dans ce sens, explorer la possibilité de mobiliser des volontaires du service civique préalablement formés pour appuyer le service des élections des mairies
8. La collecte des copies des attestations de naissance de tous les jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office à la faveur de la journée d'appel citoyenne, l'établissement de contacts avec leurs mairies de naissance pour rechercher leurs documents de filiation et les attestations d'inscription des parents avant le début des travaux des CAS (avant mars), afin de maximiser les chances d'inscription des jeunes majeurs
9. L'amélioration de la préparation en amont des dossiers d'inscription, notamment par la recherche systématique des informations nécessaires à la prise de décision efficace des CAS, en particulier pour certaines catégories d'électeurs (par exemple ceux relevant de l'article 218 – 2- II 4°, du statut civil coutumier, etc.)
10. Le recours au courriel pour les lettres de notification des décisions des CAS lorsque l'électeur a fourni une adresse électronique
11. L'orientation des services de la mairie vers un accompagnement des électeurs dans la constitution des dossiers et la formulation des recours gracieux en s'appuyant sur les formulaires du Haut-Commissariat, sans possibilité de refuser de réceptionner les dossiers si les électeurs souhaitent les déposer en l'état; l'élaboration dans ce sens de protocoles clairs pour les agents de la mairie
12. La communication systématique de leurs coordonnées (téléphone, courriel, etc.) par les électeurs au moment du dépôt de leurs demandes d'inscription
13. Le renforcement des campagnes d'information et d'éducation des électeurs potentiels sur les critères légaux, les procédures d'inscription, les pièces justificatives nécessaires

14. La mise en œuvre de campagnes d'information et de sensibilisation de proximité, en collaboration avec la société civile et d'autres parties prenantes, en faveur notamment des tribus, squats ou campements isolés
15. L'effectivité de l'accès aux procès-verbaux des tiers-électeurs en conformité avec les avis de la CADA.

A l'égard de l'État, la mission recommande :

16. Le renforcement des capacités des membres des CAS par le recours à la pédagogie des adultes (séances de simulation, cas pratiques, analyse de dossiers, etc.) en fonction des besoins de chaque catégorie (tiers électeurs, représentants des mairies et de l'administration)
17. L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de formation décentralisé au profit des participants aux CAS et des personnels techniques appuyant les travaux de ces CAS
18. La tenue et la communication de données statistiques désagrégées par genre pour permettre aux autorités de tenir compte d'un éventuel déséquilibre dans la participation des hommes et des femmes et développer des stratégies d'action en conséquence
19. L'organisation d'une rencontre de concertation entre les parties prenantes concernées en vue d'explorer les possibilités de mettre en œuvre les recommandations formulées en 2017 par l'ONU concernant l'ISEE

A l'égard des partis et groupements politiques, la mission recommande :

20. Le renforcement continu des capacités des tiers-électeurs, la désignation des personnes les plus disponibles et les plus motivées en vue d'assurer l'implication active des tiers-électeurs dans les travaux des CAS
21. L'information, la sensibilisation, la formation de leurs électeurs dans le cadre d'une campagne de proximité et leur accompagnement dans l'accomplissement de leurs démarches pour l'inscription sur les listes électorales.

Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de l'ONU du 28 juin 2017

I. Recommandations à l'égard de l'État:

1. La poursuite et l'amélioration de la campagne d'inscription de proximité ciblant les personnes inscriptibles sur la LEG et les personnes inscriptibles sur les autres listes électorales

La campagne de sensibilisation à l'inscription sur les listes électorales a été poursuivie jusqu'à la fin de l'année 2017 par :

- Le déploiement des agents du haut-commissariat sur des stands en lien avec les mairies (salon de l'étudiant, foire du Pacifique, jeudis du centre-ville à Nouméa, fête du vivaneau à Maré, festival *Anüü rü Aboro* à Poindimié, fête du letchi à Houailou)
- La poursuite d'une campagne audiovisuelle et sur les réseaux sociaux
- La mise en place d'un réseau des "ambassadeurs de la citoyenneté" parmi les étudiants pour sensibiliser les jeunes à l'inscription sur les listes électorales et au scrutin.

Pour aller plus loin dans l'exhaustivité des listes électorales, le comité des signataires du 2 novembre 2017 a acté le principe de l'inscription d'office sur la liste électorale générale de toute personne qui réside depuis au moins six mois en Nouvelle-Calédonie d'une part et l'inscription sur la LESC de toute personne née en Nouvelle Calédonie qui y réside depuis au moins 3 ans au regard de sa présence sur les fichiers sociaux. L'État a transcrit juridiquement cet accord politique par la loi organique du 19 avril 2018. Ainsi 16 203 personnes ont été proposées à l'inscription d'office sur la LEG pendant la période de révision complémentaire.

La préparation de ces inscriptions d'office a fait l'objet d'un travail concerté entre l'ISEE, les services de l'état-civil de la Nouvelle-Calédonie (DAG, DRAC) et des mairies, la CAFAT et l'OPT. L'identification des personnes qui résident en Nouvelle Calédonie a donné lieu à un important travail de recherche des adresses en lien avec la CAFAT, l'OPT et des enquêteurs de la DGRAC en lien avec les maires et les autorités coutumières.

2. Le renforcement de la capacité des mairies et des CAS par la formation et l'adaptation des outils de travail

Le haut-commissariat a déployé un dispositif de formation des délégués de l'administration, des agents municipaux, et des représentants des électeurs dans les CAS par l'organisation de deux séances de formation (une pour la révision ordinaire, une pour la révision complémentaire) pour chacun de ces acteurs. Le vadémécum a été complété par un système de schémas qui présente de manière plus claire les critères d'inscription sur les listes électorales pour les membres des CAS.

3. L'organisation d'un audit du fichier électoral

Les travaux de préparation des inscriptions d'office et de révision continue des listes électorales qui se poursuivront jusqu'au 31 août 2018, n'ont pas permis de procéder à un audit du fichier électoral. Cependant ces travaux ont permis d'améliorer les modalités d'identification des personnes non-inscrites sur les listes électorales, et de garantir leur exhaustivité par le biais des inscriptions d'office.

4. La sensibilisation du gouvernement à entreprendre les réformes nécessaires pour la promotion de l'effectivité du droit de recours

Une modification des règles relatives à la charge de la preuve devant le juge électoral nécessite une intervention du législateur.

II. Recommandations à l'égard du Gouvernement de Nouvelle Calédonie :

Il existe deux états-civils en Nouvelle-Calédonie : l'état civil coutumier et l'état civil de droit commun. LA DGRAC a effectué un important travail de mise à jour du fichier centralisé de l'état civil coutumier en 2017.

A ce travail s'est ajouté, une opération de numérisation des exemplaires de l'état civil de droit commun des communes conservé à la direction des affaires juridiques de la Nouvelle-Calédonie.

III. Recommandations à l'égard des mairies :

Les mairies se sont investies dans la campagne de sensibilisation de l'État à l'inscription sur les listes électorales en Nouvelle-Calédonie en faisant participer des agents municipaux chargés des élections aux stands d'informations de l'État.

IV. Recommandations à l'égard des CAS

Le Haut-commissariat a complété les outils à disposition des CAS et des mairies par des modèles types :

- de courriers de demande d'enquête complémentaire précisant les éléments complémentaires demandés à l'électeur
- des courriers de notification d'un refus d'inscription sur la liste électorale détaillant les motifs du refus avec une explication plus claire des modalités de recours (dépôt ou envoi des recours gracieux à la mairie).

L'attention des magistrats et des délégués de l'administration a été appelée sur la nécessité de mentionner dans les procès-verbaux des CAS, les pièces produites et la motivation des décisions.