



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

RAPPORT DES EXPERTS DE L'ONU

Nouméa, 31 Août 2018

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	ii
LISTE DES ACRONYMES.....	iv
LISTE DES TABLEAUX.....	v
REMERCIEMENTS.....	vi
RESUME.....	vii
1. INTRODUCTION.....	1
2. CONTEXTE DE LA REVISION COMPLEMENTAIRE DE LA LESP.....	1
2.1 Les fondements de la révision complémentaire de la LESP.....	1
2.2 Le cadre juridique de la révision complémentaire de la LEG et de la LESP.....	2
2.2.1 L'article 188 de la Loi organique de 1999.....	2
2.2.2 L'aménagement de la loi organique de 1999 : la loi organique du 19 avril 2018 et ses décrets d'application.....	3
2.2.3 Les dispositions du code électoral relatives à la LESP.....	5
2.3 La mission des Nations Unies et son opérationnalisation pour la révision complémentaire de la LESP.....	5
2.3.1 Le mandat et le déploiement de la mission de 2018.....	5
2.3.2 La méthodologie.....	6
2.4 Le Rapport de la mission de l'ONU relatif à la révision ordinaire de la LESP 2018: aperçu des principaux constats.....	8
2.5 Les préparatifs de la révision complémentaire de la LESP.....	9
2.5.1 L'impact du calendrier sur les activités préparatoires des acteurs.....	9
2.5.2 L'impact de la LEG complémentaire sur la révision complémentaire de la LESP : étapes critiques du processus et spécificités de la révision complémentaire.....	10
2.5.3 La nature des dossiers examinés par les CAS.....	11
3. OBSERVATIONS ET CONSTATS SUR LA REVISION COMPLEMENTAIRE DE LA LESP 2018.....	13
3.1 La légalité et l'objectivité du processus de révision complémentaire de la LESP.....	13
3.1.1 Les lacunes de l'article 188 de la LO 1999: le problème des jeunes majeurs nés de parents mineurs en 1998.....	13
3.1.2 Les inégalités de traitement et inscriptions à rebours de la loi.....	14
3.1.2.1 Les inégalités de traitement résultant d'une jurisprudence non constante.....	14
3.1.2.2 Les inscriptions à rebours de la loi: le cas des électeurs non proposés à l'inscription d'office et sans demande volontaire.....	16
3.2 L'inclusivité et l'exhaustivité de la LESP complémentaire.....	17
3.2.1 L'inclusion des jeunes majeurs sur la LESP.....	17
3.2.2 Les pratiques favorables à l'inclusion des jeunes majeurs.....	18
3.2.3 L'inclusion et la participation des femmes dans le processus de révision complémentaire de la LESP.....	19

3.3 La fiabilité des données/du processus.....	20
3.3.1 Les forces et faiblesses du processus.....	20
3.3.2 L'observation de quelques erreurs d'ordre matériel	21
3.3.3 L'impact des erreurs sur le processus	22
3.4 La transparence au sein des CAS	23
3.4.1 La gestion des documents	23
3.4.2 Le fonctionnement transparent des CAS.....	25
3.5 La minimisation des contestations	26
3.5.1 Les principaux points de désaccord.....	27
3.5.2 Les modalités de prise de décision des CAS et alignements.....	27
3.5.3 La mise en oeuvre du pouvoir d'enquête (notifications/enquêtes)	28
3.5.4 Les recours gracieux et les recours contentieux	28
4. CONCLUSION.....	30
5. RECOMMANDATIONS.....	32
ANNEXE	1

LISTE DES ACRONYMES

CADA : Commission d'accès aux documents administratifs

CAS : Commission administrative spéciale

CIMM : Centre d'intérêts matériels et moraux

DGRAC : Direction de la Gestion et de la Règlementation des Affaires Coutumières

ISEE : Institut de la Statistique et des Études Économiques

HC : Haut-commissariat

LEG (LG) : Liste électorale générale

LES 1998 : Liste électorale spéciale établie pour la consultation du 8 novembre 1998

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

TA : Tableau annexe

TPI : Tribunal de première instance

UNOPS : Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

LISTE DES TABLEAUX

1. Tableau n°1 : Calendrier de révision complémentaire de la liste électorale spéciale pour les élections aux assemblées de province et au congrès (LESP)
2. Tableau n°2 : Nature et nombre de dossiers examinés par les CAS
3. Tableau n°3 : Poids des jeunes majeurs sur la LESP

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

RESUME

L'analyse des données recueillies à la faveur de l'observation participante des experts de l'ONU aux opérations de révision complémentaire de la LESP conduites par les CAS permet de conclure que ces opérations se sont déroulées, dans l'ensemble, conformément aux exigences d'objectivité et de légalité. A la différence du processus de révision ordinaire de la LESP au cours duquel deux cas d'inscription contra-legal ont été identifiés, les experts n'ont rapporté aucun cas similaire au cours de la révision complémentaire de la LESP. Les CAS ont plutôt démontré leur capacité à filtrer les dossiers en écartant ceux qui, manifestement, ne remplissaient pas les conditions. Elles n'ont pas cependant réussi à adopter une jurisprudence constante dans la mise en œuvre des critères légaux, entraînant parfois des ruptures en matière d'égalité citoyenne, notamment au niveau des jeunes majeurs.

De manière globale, les experts de la mission ont constaté des efforts pour l'inclusion de tous les électeurs remplissant les conditions pour être inscrits. Les efforts ont porté principalement sur la catégorie des jeunes majeurs. Ainsi, environ 84% des jeunes majeurs proposés ont été inscrits sur la LESP complémentaire et y représentent environ 60% des inscrits. Plusieurs pratiques constatées lors de la révision complémentaire de la LESP ont concouru à cette inclusion :

- La bonne préparation des dossiers des jeunes majeurs en amont des CAS dans plusieurs communes
- L'application de la présomption de domiciliation au bénéfice des jeunes majeurs
- La formulation de demandes volontaires par les jeunes majeurs
- L'inclusion des jeunes majeurs retrouvés dans la catégorie des « sans demande »
- L'inscription de jeunes majeurs dont les parents étaient mineurs en 1998
- Le recours à l'interconnaissance comme moyen d'inclusion.

Des attitudes ou pratiques défavorables à l'inclusion de ces mêmes jeunes majeurs ont cependant été constatées, à savoir le manque ou déficit de préparation des dossiers en amont dans certaines communes, la non-application de la présomption de domiciliation, la non-inscription de jeunes majeurs dont les parents étaient mineurs en 1998. Dans leur quête d'exhaustivité, certaines CAS ont favorisé l'inclusion des électeurs « sans demandes », à rebours du mode opératoire. C'est le cas principalement pour les électeurs présents sur la LES de 1998, en plus des jeunes majeurs non proposés à l'inscription d'office.

En ce qui concerne spécifiquement l'inclusion et la participation des femmes, les experts ont noté que les femmes sont présentes en grand nombre au sein des CAS. Dans plusieurs communes, ce sont surtout elles qui animent les services chargés des élections et/ou de l'état civil. Dans l'ensemble, les experts ont constaté un traitement équitable et égalitaire des dossiers d'inscription des électeurs du point de vue de leur sexe, sans discrimination.

En ce qui concerne la fiabilité des données et du système de gestion des listes électorales, la révision complémentaire de la LESP a mis en relief quelques faiblesses du système. Des erreurs matérielles (doublons, erreurs de saisie, de classement...) - dont l'essentiel a été corrigé avant l'arrêt de la liste - ont été observées. Ces faiblesses se nourrissent en particulier de facteurs spécifiques à la révision complémentaire : chevauchement des calendriers de la LEG et de la LESP complémentaires en particulier, grand volume des propositions d'inscription d'office issues des croisements des fichiers informatiques, utilisation de données non-conçues pour des fins électorales pour l'identification d'électeurs potentiels, impact de la LEG complémentaire sur le tableau annexe de la LESP, multiplicité d'intervenants dans un système de gestion des listes électorales partiellement intégré, etc. Bien qu'elles aient été corrigées pour l'essentiel, les faiblesses identifiées par les experts ont eu un impact sur le

processus et le fonctionnement des CAS. Elles ont en effet enregistré un surcroît de travail, à savoir la rectification des différentes erreurs notées dans les propositions et catégorisation des documents de travail de l'ISEE. Enfin l'introuvable équilibre entre les données de la LEG et celles de la LESP et de son tableau annexe constaté par plusieurs CAS confirme la pertinence d'un audit des listes électorales en Nouvelle-Calédonie.

En ce qui concerne la transparence, l'accessibilité aux documents/informations pertinentes a été effective dans l'ensemble des communes, quoique à un moindre degré dans les communes du Grand Nouméa. Aucun grief n'a été relevé par les experts sur le fait qu'un membre d'une CAS ait été empêché d'accéder à des informations relatives à un dossier quelconque. Des pratiques favorables à la transparence et à l'efficacité du processus ont même été observées dans certaines CAS, à savoir la circulation des dossiers, le partage des documents de travail et le bon remplissage des procès-verbaux. Certaines pratiques susceptibles d'alimenter la confusion et les erreurs ont cependant été relevées : non-vérification de l'ensemble des PV et des notifications en fin de la journée, imprécisions des procès-verbaux, communicabilité des documents toujours limitée dans quelques communes. La transparence des CAS dans leur fonctionnement est également appréciable à différents niveaux : au niveau des méthodes de travail, de la participation des membres, y compris des experts de l'ONU, et dans les interactions des CAS avec leur environnement institutionnel. A ces différents niveaux, de bonnes pratiques ont contribué à alimenter un fonctionnement apaisé des CAS. Mais elles ne doivent pas occulter certaines pratiques peu convenables, à savoir, entre autres, la précipitation dans le traitement des dossiers en vue d'achever rapidement les travaux de la CAS et les restrictions dans l'accès aux procès-verbaux dans quelques communes du Grand Nouméa.

S'agissant de la minimisation des contestations, la mission a constaté que la prépondérance des propositions d'inscriptions d'office - face au nombre très limité des demandes volontaires - semble avoir contribué à l'apaisement du climat dans la grande majorité des CAS. Différents points de désaccord ont été relevés par les experts de l'ONU au sein des CAS mais ils ont été régulés avec succès grâce au leadership des présidents des CAS. Le grand nombre de décisions prises par consensus démontre que même s'il y a eu des points de divergences, les membres des CAS ont su les gérer pour assurer un climat apaisé pendant leurs travaux. Les experts ont par ailleurs noté que le recours aux enquêtes par les présidents des CAS et la possibilité pour les électeurs de faire des recours gracieux et contentieux ont pour effet la minimisation des conflits et l'apaisement, même si en la matière beaucoup reste encore à faire au niveau des électeurs en termes d'information et d'éducation pour renforcer l'efficacité de ces mécanismes¹.

¹ La mission n'a pas eu connaissance d'éléments de monitoring et évaluation pour évaluer l'impact de la campagne d'éducation électorale de l'État, sauf à travers des électeurs eux-mêmes.

1. INTRODUCTION

Depuis la fin du mois de février 2018, une mission d'experts de l'ONU est déployée en Nouvelle-Calédonie à la demande du Premier ministre de la République française, sur la base d'un consensus de la classe politique calédonienne. Cette mission composée d'une douzaine d'experts a participé du 1^{er} mars au 31 mai 2018 aux travaux des commissions administratives spéciales (CAS) pour les révisions ordinaires de la liste électorale spéciale pour les élections des membres du congrès et des assemblées de province (LESP) et de la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC). A l'issue de ces travaux, la mission de l'ONU en Nouvelle-Calédonie a publié un rapport qui a été transmis aux autorités compétentes les 2 et 5 juillet 2018. Le groupe des experts de l'ONU en Nouvelle-Calédonie a poursuivi sa mission en participant à partir du 1^{er} juin 2018 à la révision complémentaire de la LESP, suivie plus tard de celle de la LESC.

Le présent rapport porte exclusivement sur la révision complémentaire de la LESP. A l'instar des rapports antérieurs de la mission, il ne vise pas à déterminer la présence ou l'absence de fraude électorale mais à apprécier dans quelle mesure le processus de révision complémentaire de cette liste électorale spéciale répond aux exigences de légalité, d'objectivité et de crédibilité. Le rapport commence par présenter le contexte politique et le cadre juridique de la révision complémentaire de la LESP, avant de rappeler le mandat de la mission des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie. Il rappelle également les principales observations et les principaux constats se rapportant sur la révision ordinaire de la LESP 2018, décrit et analyse les préparatifs de la révision complémentaire de la LESP, avant de s'appesantir sur les observations et constats dressés à l'occasion de cette révision complémentaire. Enfin, le rapport présente les conclusions et les recommandations de la mission.

2. CONTEXTE DE LA REVISION COMPLEMENTAIRE DE LA LESP

La mission des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie au cours de cette année 2018 est intervenue dans un contexte marqué au plan politique par la poursuite du dialogue au sein de la classe politique calédonienne et au plan juridique par une modification de la loi organique de 1999. Cette modification traduit la volonté des acteurs politiques de rechercher l'exhaustivité des listes électorales spéciales. C'est ainsi qu'après la période de la révision ordinaire de ces listes électorales s'est ouverte celle des révisions complémentaires, en l'occurrence celle de la LESP, dont la mise en œuvre a nécessité quelques travaux préparatoires.

2.1. Les fondements de la révision complémentaire de la LESP

La révision complémentaire de la LESP repose sur des fondements à la fois politiques et juridiques. Sur le plan politique, le relevé des conclusions du 16^e comité des signataires du 2 novembre 2017 note que « les partenaires s'accordent enfin sur le principe de l'ouverture en 2018 d'une période complémentaire d'inscription sur la liste électorale générale, sur la liste électorale spéciale pour les provinciales et, enfin, sur la liste électorale spéciale pour la consultation »². Le principal but recherché est d'assurer l'exhaustivité des listes électorales, y compris la LESP.

² Relevé de conclusions du XVI^e Comité des signataires de l'Accord de Nouméa. Disponible sur : <https://www.gouvernement.fr/partage/9678-xvie-comite-des-signataires-de-l-accord-de-noumea-releve-de-conclusions>

Sur le plan juridique, l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 ne prévoyait pas expressément la possibilité d'une révision complémentaire de la LESP l'année du scrutin de la consultation³. Pour rendre juridiquement possible une telle révision, le législateur a dû modifier l'article 219, à la faveur du vote de la loi du 19 avril 2018 : « l'année du scrutin, une période de révision complémentaire de la liste électorale en vigueur, de la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province⁴ et de la liste électorale spéciale à la consultation peut être fixée par décret ».

Dès lors que l'inscription sur la LESP ouvre des droits, sous certaines conditions, pour l'inscription sur la LESC, rechercher l'exhaustivité de cette dernière à la date de la consultation, impliquait également une révision complémentaire de la LESP. Une telle révision de la LESP permettait notamment aux jeunes majeurs qui atteindront la majorité électorale au plus tard le 3 novembre 2018, c'est-à-dire à la veille de la consultation, d'être proposés à l'inscription d'office sur la LESC et donc d'avoir l'opportunité de voter le 4 novembre 2018 à la consultation.

La révision complémentaire permettait aussi d'inscrire sur la LESP sans attendre la révision ordinaire de 2019 :

- Les électeurs figurant déjà sur la LEG en vigueur mais dont les demandes volontaires n'ont pu être déposées à temps ou qui n'ont pu produire à temps les justificatifs nécessaires pour être inscrits lors de la révision ordinaire de la LESP (1^{er} mars au 30 avril 2018) ;
- Les électeurs nouvellement inscrits sur la LEG (complémentaire) et remplissant les conditions de l'article 188 de la loi organique.

2.2 Le cadre juridique de la révision complémentaire de la LEG et de la LESP

La révision de la LESP est régie par différents textes législatifs et réglementaires, principalement la loi organique de 1999 modifiée et le code électoral.

2.2.1 L'article 188 de la Loi organique de 1999

Qu'il s'agisse de la révision ordinaire ou de la révision complémentaire, la loi organique de 1999 fixe en son article 188 les conditions d'inscription sur la LESP, à savoir :

- 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.

L'article 188 précise que « 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

³ L'article 219 disposait en effet que : « *L'année du scrutin, une période de révision complémentaire de la liste électorale en vigueur et de la liste électorale spéciale à la consultation peut être fixée par décret* ».

⁴ Souligné par la mission.

antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile ».

Tout électeur inscrit sur la LEG - qu'il s'agisse de celle arrêtée le 28 février 2018 ou de celle complémentaire arrêtée le 25 juin 2018 - et remplissant l'une des conditions de l'article 188 de la LO pouvait être inscrit sur la LESP lors de la révision complémentaire.

La révision complémentaire de la LESP a cependant mis en lumière l'une des limites de l'article 188 c) de la loi organique de 1999. Cet article reste en effet silencieux sur le cas des jeunes majeurs nés de parents mineurs au moment de la consultation du 8 novembre 1998 ; ce qui a conduit certaines CAS à innover pour ne pas exclure de la LESP ces jeunes majeurs.

2.2.2 L'aménagement de la loi organique de 1999 : la loi organique du 19 avril 2018 et ses décrets d'application

La loi organique du 19 avril 2018 modifiant la loi organique de 1999, comme mentionné précédemment, a consacré la possibilité d'une révision complémentaire de la LESP en modifiant l'article 219 de ladite loi organique. En outre, elle consacre la révision exceptionnelle de la LEG décidée par le 16^e comité des signataires. Même si la loi organique du 19 avril 2018 concerne davantage la LEG et la LESC, il n'en demeure pas moins que la LESP est révisée et son TA mis à jour à partir, entre autres, de la LEG. En effet, les électeurs inscrits sur la LEG ont vocation à être inscrits sur la LESP ou sur son tableau annexe, selon qu'ils remplissent ou pas les conditions fixées par l'article 188 de la loi organique. A ce titre, il convient de rappeler les dispositions pertinentes de la loi organique du 19 avril 2018 consacrant la révision exceptionnelle de la LEG opérée cette année 2018, année de consultation :

« 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. »

Pour la mise en œuvre de la loi organique du 19 avril 2018, le décret n°2018-286 du 19 avril 2018 a fixé, au titre de l'année 2018, les périodes de révision complémentaire de la LESC et de la LEG. Pour cette dernière, il s'agit de la période du 1^{er} mai 2018 au 25 juin 2018. Les personnes qui remplissaient la condition d'âge depuis la dernière clôture définitive des listes électorales ou la rempliront au plus tard le 4 novembre 2018 ont été inscrites d'office, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi (article 2). De même, pouvaient être inscrits sur la LEG complémentaire les électeurs ayant formulé des demandes déposées entre le 1^{er} janvier 2018 et le 20 avril 2018 inclus. La LEG complémentaire a été arrêtée le 25 juin 2018 (article 7 du décret) et restera en vigueur jusqu'au 28 février 2019.

Toujours pour la mise en œuvre de la loi organique du 19 avril 2018 (articles 1, 2 et 6), le décret n°2018-295 du 24 avril 2018 a créé deux traitements automatisés de données ayant pour objet d'identifier les deux catégories de personnes concernées, en vue de les inscrire d'office sur la LEG et la LESC. Pour la LEG en particulier, le traitement avait pour finalité d'identifier les personnes physiques de nationalité française, majeures, non inscrites sur une liste électorale, ayant leur domicile réel dans une commune de la Nouvelle-Calédonie ou y habitant depuis six mois au moins, afin qu'elles soient inscrites d'office (article 1).

S'agissant de la période de révision complémentaire de la LESP, elle est fixée par le décret n°2018-348 du 11 mai 2018 relatif à l'instauration d'une période complémentaire de révision de la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. Ce décret fixe et détaille le calendrier des différentes étapes pour la révision de la LESP, à partir de la liste établie le 30 avril 2018 et du tableau annexe des électeurs qui ne sont pas inscrits. Ainsi, la CAS reçoit les attributions suivantes :

« ...1° Elle inscrit sur la liste électorale spéciale, à leur demande, les électeurs satisfaisant aux conditions prévues à l'article 188 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 susvisée;

2° Elle procède à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans qui remplissent la condition d'âge depuis la dernière clôture définitive des listes électorales ou la rempliront au plus tard le 4 novembre 2018, sous réserve qu'elles répondent aux conditions prévues à l'article 188 de la loi organique no 99-209 du 19 mars 1999 susvisée ;

3° Elle met à jour le tableau annexe. »

Le texte précise que les demandes d'inscriptions devraient être déposées auprès de la mairie du domicile de l'intéressé jusqu'au 15 mai 2018. L'examen des dossiers des propositions d'office et des demandes volontaires a lieu dans la période du 1^{er} au 15 juin 2018. La date limite pour le dépôt des recours gracieux est fixée au 25 juin, la CAS devant prendre une nouvelle décision avant le 28 juin. L'affichage de la LESP complémentaire provisoire est fixée au 29 juin. Quant à la période pour le dépôt des recours juridictionnels, les décisions du tribunal et la rectification des listes, elle a été fixée du 30 juin au 31 juillet, date de l'arrêt définitif de la LESP complémentaire.

L'article 5 du décret n°2018-348 fixe les conditions d'inscription sur le TA et de notification des décisions aux électeurs :

« La commission administrative spéciale met également à jour le tableau annexe mentionné à l'article 189 de la loi organique no 99-209 du 19 mars 1999 susvisée :

1° En inscrivant à ce tableau annexe les électeurs inscrits sur la liste électorale générale qui ne remplissent pas encore la condition de domicile prévue au b ou au c du I de l'article 188 de la même loi organique ainsi que ceux qui, inscrits sur la liste électorale, n'ont pas sollicité leur inscription sur la liste électorale spéciale ;

2° En retirant de ce tableau annexe les électeurs qui remplissent la condition de domicile prévue au b du I dudit article 188 pour être inscrits sur la liste électorale spéciale ainsi que les électeurs décédés et tous ceux qui ne remplissent plus les conditions prévues pour figurer sur le tableau.

La commission administrative spéciale informe l'électeur inscrit au tableau annexe de cette inscription au plus tard le 23 juillet 2018 ».

Ainsi, les dossiers des électeurs inscrits d'office ou à la suite d'une demande volontaire sur la LEG complémentaire arrêtée le 25 juin 2018 ont été soumis pour examen aux CAS réunies pour la révision complémentaire de la LESP. Il en va de même des dossiers des électeurs inscrits sur la LEG précédente, celle arrêtée au 28 février 2018, qui n'avaient pas été, pour diverses raisons, transmis aux CAS lors de la révision ordinaire de la LESP.

2.2.3 Les dispositions du code électoral relatives à la LESP

Les dispositions du décret n°2018-348 du 11 mai 2018 sont pour l'essentiel congruentes avec le code électoral dans ses dispositions réglementaires spécifiques applicables à la Nouvelle-Calédonie⁵, en ce qui concerne le mode opératoire des CAS en matière de révision de la LESP. Selon l'article R220 du code électoral, les CAS établissent chaque année la LESP à partir de la liste électorale en vigueur (LEG), de la LESP et de son tableau annexe de l'année précédente. A ce titre, elles inscrivent sur la LESP, à leur demande, les électeurs satisfaisant aux conditions prévues à l'article 188 de la loi organique de 1999, procèdent à l'inscription d'office des jeunes majeurs qui remplissent les conditions de l'article 189 de la même loi organique et mettent à jour le tableau annexe (TA).

Conformément à l'article R223 du code électoral, la CAS procède à la mise à jour du TA en inscrivant à ce tableau :

- Les électeurs inscrits sur la LEG qui ne remplissent pas encore la condition de domicile prévue au b ou au c du I de l'article 188 de la loi organique ;
- Les électeurs inscrits sur la LEG qui n'ont pas sollicité leur inscription sur la LESP.

Aux mêmes fins d'actualisation du TA, la CAS retire de ce tableau :

- Les électeurs qui remplissent la condition de domicile prévue au b du I dudit article 188 pour être inscrits sur la LESP ;
- Les électeurs décédés ;
- Les électeurs qui ne remplissent plus les conditions prévues pour figurer sur le tableau.

Aux termes de ces dispositions réglementaires congruentes avec celles du décret n°2018-348, en dehors des jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office, les autres électeurs inscrits sur la LEG doivent formuler une demande pour être inscrits sur la LESP. En d'autres termes, ils devraient, en l'absence d'une demande, être systématiquement inscrits sur le TA.

2.3 La mission des Nations Unies et son opérationnalisation pour la révision complémentaire de la LESP

Le mandat de la mission de l'ONU qui s'est déployée pour la troisième fois en Nouvelle-Calédonie est resté inchangé cette année 2018. La mission a cependant affiné progressivement sa méthodologie de travail pour prendre en compte les particularités du terrain.

2.3.1 Le mandat et le déploiement de la mission de 2018

En rappel, c'est à la demande du Gouvernement français, relayant une requête consensuelle de la classe politique de la Nouvelle-Calédonie, qu'une mission des Nations Unies est déployée, pour la troisième fois, sur le territoire. Le mandat de la mission est d'apporter une garantie à l'objectivité et à la légalité du processus de révision des listes électorales spéciales et de contribuer ainsi à l'établissement de listes électorales crédibles, inclusives, susceptibles de minimiser les risques de contestations.

Le déploiement de la mission des Nations Unies s'inscrit en droite ligne de la loi organique de 1999 modifiée par la loi organique n°2015-987 du 5 août 2015. Celle-ci prévoit en son article 189-II la participation dans les CAS d'une « personnalité qualifiée indépendante, sans voix délibérative, dont le profil, le rôle et les modalités de désignation sont fixés par décret ». C'est l'objet du décret n°2015-1753 du 23 décembre 2015 dont l'article 1^{er} précise que : « 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

⁵ Voir Titre III : Dispositions applicables à l'élection des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

plusieurs commissions administratives spéciales ». Ces « personnalités qualifiées indépendantes » y sont consultées pour avis, à la demande du président ou d'un membre de la CAS, sur une demande d'inscription ou de radiation. Enfin, le président du groupe des experts électoraux 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 concernée, un rapport écrit d'activité relatif aux déroulements des opérations de révision.

Ainsi, pour l'année 2018, treize experts électoraux désignés par l'ONU ont été 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. Après avoir participé aux opérations de révision relatives à la révision ordinaire de la LESP et de la LESC, le groupe des experts de l'ONU a produit un rapport, qui a été présenté aux autorités compétentes en début juillet 2018. Le groupe a également participé aux travaux de toutes les CAS présidées par les magistrats à la faveur des révisions complémentaires des deux listes spéciales. Le présent rapport couvre les opérations de révision complémentaire de la LESP qui se sont déroulées du 1^{er} juin au 30 juillet 2018, conformément au tableau ci-après.

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

Phase 1	Examen des demandes d'inscription, des propositions d'inscription d'office et des demandes de radiation	Du 1 ^{er} au 15 juin 2018
Phase 2	Recours gracieux	Du 16 au 28 juin
	- Dépôt	Du 16 au 25 juin
	- Examen	Du 26 au 28 juin
	Affichage de la liste provisoire LESP et du tableau annexe	Le 29 juin
Phase 3	Recours juridictionnels	Du 30 juin au 19 juillet
	- Dépôt des recours	Du 30 juin au 9 juillet
	- Décisions	1 ^{er} au 19 juillet
	- Notifications	Jusqu'au 23 juillet
	Rectification de la liste à l'issue des recours contentieux	Du 23 au 30 juillet
	Affichage de la liste LESP définitive	Le 31 juillet 2018

2.3.2 La méthodologie

Les experts électoraux des Nations Unies déployés en Nouvelle-Calédonie reçoivent deux appellations équivalentes selon l'article 1^{er} du décret n°2015-1753 du 23 décembre 2015. « Personnalités qualifiées indépendantes », ils sont aussi dénommés « observateurs », selon le décret précité. Bien que cette dernière dénomination suggère que sont déployés en Nouvelle-Calédonie des observateurs internationaux, il convient de rappeler les limites de leur mandat. Il ne s'agit pas en effet d'une observation au sens classique du terme ; ce qui a d'importantes implications sur la méthodologie suivie.

Selon la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections⁶, il faut entendre par observation internationale d'élections « *la collecte systématique, exacte et exhaustive d'informations relatives à la législation, aux institutions et aux mécanismes régissant la tenue d'élections et aux autres facteurs relatifs au processus électoral général; l'analyse professionnelle et impartiale de ces informations et l'élaboration de conclusions concernant la nature du mécanisme électoral répondant aux plus hautes exigences d'exactitude de l'information et d'impartialité de l'analyse. L'observation internationale d'élections doit, dans la mesure du possible, déboucher sur des recommandations visant l'amélioration de l'intégrité et de l'efficacité des processus électoraux et autres procédures connexes sans que cela ne perturbe ou n'entrave ces processus* »⁷. Les signataires de la Déclaration reconnaissent toutefois que des « *missions d'observation spécialisées peuvent analyser des questions ponctuelles concernant la période précédant ou suivant les élections ainsi que certains processus (délimitation des districts électoraux, inscription des électeurs, utilisation de l'électronique et fonctionnement des mécanismes de dépôt de plaintes pour fraude électorale)* »⁸. Pour de telles missions, il est recommandé de s'engager « *publiquement et clairement à limiter la portée de leurs activités et de leurs conclusions et qu'elles ne tirent aucune conclusion concernant l'ensemble du processus électoral à partir de l'action limitée qu'elles auront menée* »⁹.

Comme souligné précédemment, le groupe des experts électoraux déployés par les Nations Unies en Nouvelle-Calédonie a pour rôle de participer aux travaux des commissions administratives spéciales et d'émettre des avis consultatifs sur demande. A la fin des opérations de révision des listes électorales spéciales, un rapport sur le déroulement de ces opérations est produit et présenté par le président du groupe des experts aux autorités compétentes.

Sur la base de ce mandat restreint et suivant des lignes directrices internes¹⁰, le groupe des experts électoraux des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie s'est évertué à définir et suivre une méthodologie rigoureuse. Celle-ci est inspirée des principes qui guident une observation internationale crédible afin de produire des « conclusions fiables et impartiales ». Ces conclusions se rapportent aux opérations de révision de la LESP et de la LESC observées, en particulier au niveau des CAS dans lesquelles sont intégrés les experts électoraux déployés par les Nations Unies. Selon les termes de référence qu'ils ont reçus, 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*.

Pour ce faire, le groupe des experts a retenu comme principales composantes à observer au cours des opérations de révision des listes électorales :

- L'objectivité et la légalité des décisions au cours des opérations de révision, principalement au niveau des décisions prises par les CAS ;
- La fiabilité des données et du système de gestion des listes électorales ;
- L'inclusivité et l'exhaustivité des listes électorales ;

⁶ Déclaration signée en octobre 2005 par 24 organisations internationales, y compris la Commission européenne, sous la coordination de l'ONU. Disponible sur : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Declaration_des_principes_pour_l_observation_internationale_d_elections_et_le_code_de_conduite_a_l_usage_des_observateurs_electoraux_internationaux_cle075b7f-1.pdf

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Voir directives des Nations Unies pour l'assistance électorale - *United Nations, Focal Point for Electoral Assistance, Policy Directive, 17 January 2013* - « *UN Electoral Assistance ; Supervision, Observation, Panels and Certification* ». Disponible sur : http://toolkit-elections.unteamworks.org/?q=webfm_send/266

- La transparence des opérations de révision des listes, principalement au niveau des CAS ;
- La minimisation des litiges, conflits et contestations à travers des mécanismes efficaces de responsabilisation des CAS et de recours des électeurs.

Pour chacune de ces grandes composantes reposant sur des principes internationaux, des dimensions analytiques et indicateurs/critères d'évaluation ont été définis à partir desquels les experts ont questionné ou apprécié les opérations de révision des listes électorales spéciales qu'ils ont observées. La liste intégrale des indicateurs d'analyse utilisés par la mission se trouve en annexe.

En ce qui concerne les sources d'information du présent rapport, elles reposent sur des données quantitatives non-officielles, collectées par les experts de la mission ONU pendant les travaux des CAS lors de la révision complémentaire LESP du 1er juin au 31 juillet 2018. Ces statistiques internes ne remplacent pas les données officielles de l'ISEE et peuvent contenir des variations dues aux limites de la méthode de collecte. Ces données qui ont été compilées par le groupe des experts n'ont pu être comparées à celles de l'ISEE. Elles doivent donc être interprétées comme indiquant de grandes tendances. Par ailleurs, avant le démarrage des opérations de la révision complémentaire LESP, les experts de l'ONU ont assisté le 24 mai 2018 à une formation au Haut-commissariat, avec les magistrats présidents des CAS. Enfin, le président des experts a tenu des réunions avec le Haut-commissariat et la coordonnatrice des magistrats pour échanger sur les forces et faiblesses du processus.

2.4 Le Rapport de la mission de l'ONU relatif à la révision ordinaire de la LESP 2018 : aperçu des principaux constats

Le processus de révision ordinaire de la LESP 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 l'inscription sur la LESP de deux électeurs ayant acquis la nationalité française après le 8 novembre 1998. Dans ces deux cas, les magistrats-présidents des CAS ont été mis en minorité. La mission a constaté, à l'analyse du contentieux de la LESP ordinaire, que les deux décisions des CAS n'ont pas fait l'objet de recours juridictionnels, ni par des tiers-électeurs, ni par l'État. En conséquence, les deux électeurs concernés ont été maintenus sur la LESP.

Des pratiques divergentes des CAS susceptibles de remettre en cause le principe de l'égalité citoyenne ont par ailleurs été observées. 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. 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 pour l'inscription des électeurs.

Pour assurer la crédibilité de la LESP, les CAS ont développé et mis en œuvre certaines pratiques qui ont rendu possible l'exhaustivité de la LESP et l'inclusion dans cette liste électorale spéciale de divers électeurs. Ceux-ci remplissaient vraisemblablement les conditions légales mais pour diverses raisons, les informations requises les concernant n'étaient pas toujours disponibles. Mais ces pratiques n'ont pas suffi pour récupérer tous les électeurs susceptibles d'être admis ; de sorte que des électeurs jeunes majeurs ou natifs, de parents eux-mêmes natifs, se sont retrouvés sur le Tableaux annexe de la LESP. En ce qui concerne l'inclusion des femmes, les experts de l'ONU ont noté avec satisfaction que leur inscription sur la LESP reflète dans l'ensemble leur poids démographique et qu'il n'y a pas en soi de sous-

représentation des femmes, a fortiori de discrimination à leur encontre ; ce qui ne préjuge en rien de la qualité de leur niveau de participation aux scrutins.

En ce qui concerne la fiabilité des données et du système de gestion des listes électorales, les experts ont noté quelques discordances entre les données de l'ISEE et celles des mairies, ainsi que quelques erreurs émanant des saisies.

S'agissant du travail en amont des mairies et les ressources dédiées à cet effet, ils demeurent insuffisants pour certaines communes. En conséquence, le déficit d'information sur l'état civil de certains électeurs et le statut des parents des jeunes majeurs constituent un grand défi pour les CAS.

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. Dans l'ensemble, le fonctionnement des CAS était apaisé et les décisions prises par vote étaient rares du fait du consensus qui a prévalu. 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.

La fonctionnalité des mécanismes institutionnels de redevabilité des CAS que sont les recours ont conduit à une minimisation des litiges. Dans l'ensemble en effet, 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 mais ils n'ont pas sensiblement modifié les listes électorales spéciales arrêtées par les CAS.

2.5 Les préparatifs de la révision complémentaire de la LESP

La préparation de la révision complémentaire de la LESP a été impactée par une série de facteurs au nombre desquels on peut citer la surcharge de l'agenda des principaux acteurs impliqués dans la révision, l'impact même de la révision complémentaire de la LEG et la nature des dossiers qui devaient être examinés par les CAS.

2.5.1 L'impact du calendrier sur les activités préparatoires des acteurs

Les principaux acteurs impliqués dans la révision des listes électorales en Nouvelle-Calédonie ont été particulièrement sollicités cette année 2018, s'agissant des activités préparatoires en amont des CAS. C'est le cas de l'ISEE en ce qui concerne les croisements des fichiers nécessaires à l'identification des électeurs susceptibles d'être inscrits d'office sur la LEG et les listes spéciales. C'est aussi le cas des communes chargées de réunir les informations nécessaires à la prise de décision des CAS. En effet, en plus des révisions ordinaires de la LEG, de la LESP et de la LESC, ces acteurs devaient immédiatement enchaîner avec les travaux préparatoires à la révision complémentaire de chacune de ces listes.

Cet agenda très chargé n'a pas été sans conséquence sur la qualité des travaux préparatoires des CAS, du moins pour certaines communes dont les services en charge des élections sont confrontés à un grand nombre de dossiers et/ou ne disposent pas de ressources humaines suffisantes pour faire face au surcroît de travail. En outre, ces services disposaient de peu de temps pour préparer les dossiers de la LESP ; d'autant que la révision exceptionnelle de la LEG continuait de se dérouler jusqu'au 25 juin 2018, c'est-à-dire, en même temps que les travaux des CAS en charge de la révision de la LESP complémentaire. Les communes devaient donc, de manière continue, non seulement mettre à jour les données générales de la LEG en phase de clôture mais aussi, pour la LESP, rechercher les informations utiles relatives à la

filiation des électeurs et au statut de leurs parents pour permettre aux CAS de décider de l'inscription de ces électeurs sur la LESP ou au TA, rechercher à l'avance les communes d'origine pour les cas des transferts mentionnés dans les documents de l'ISEE sans ces informations, saisir les données des nouvelles demandes volontaires concomitamment à la révision ordinaire de la LESC, etc. En conséquence, la préparation des dossiers en amont des CAS a été insuffisante dans plusieurs communes, entraînant au début de la première phase d'examen des dossiers une certaine lenteur dans le déroulement des travaux.

2.5.2 L'impact de la LEG complémentaire sur la révision complémentaire de la LESP : étapes critiques du processus et spécificités de la révision complémentaire

Pour la mise en œuvre de la révision complémentaire de la LEG, un traitement automatisé a été autorisé par décret¹¹. Sa finalité était d'identifier les personnes physiques de nationalité française, majeures, non inscrites sur une liste électorale, ayant leur domicile réel dans une commune de la Nouvelle-Calédonie ou y habitant depuis six mois au moins¹², afin qu'elles soient inscrites d'office sur les listes électorales générales en application du II ter de l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999, révisée par la loi organique du 19 avril 2018. La condition de résidence ou de domicile mentionnée à l'alinéa précédent s'apprécie à la date de clôture définitive des listes électorales générales (article 1 du décret n°2018-295). Selon l'article 8 du décret n°2018-295, « la collecte et le traitement des données sont réalisés jusqu'à la date de la consultation prévue au titre IX de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 susvisée ». Pour ce traitement automatisé, l'ISEE a accès, selon l'article 4 du décret, aux fichiers détenus par divers organismes et administrations¹³ à partir desquels est établie la liste des personnes proposées à l'inscription d'office sur la LEG complémentaire. Après examen de ces propositions d'inscription par les CAS, ces électeurs ont été inscrits soit sur la LESP, soit sur son TA. Il en va de même des dossiers de demande d'inscription sur la LESP complémentaire qui ont été examinées et traitées par les CAS.

La révision complémentaire des listes électorales peut être considérée comme une deuxième mise à jour des données pendant l'année du scrutin. Bien qu'elle soit considérée comme un élément additionnel de renforcement de la fiabilité, la révision complémentaire a accru de manière significative la charge de travail des acteurs impliqués dans le processus¹⁴.

¹¹ Voir le décret n°2018-295 du 24 avril 2018 portant création de deux traitements de données pour la mise en œuvre des articles 1er, 2 et 6 de la loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie

¹² A la date de clôture définitive de la LEG, c'est-à-dire le 25 juin 2018.

¹³ Il s'agit des fichiers suivants : i) Fichier centralisé de l'état civil coutumier de la direction de la gestion et de la réglementation des affaires coutumières ; ii) Fichiers de l'aide médicale gratuite des provinces de la Nouvelle-Calédonie ; iii) Registres et fichiers de l'état civil de droit commun des communes de la Nouvelle-Calédonie ; iv) Registres et fichiers de l'état civil de droit commun détenus par la direction des affaires juridiques de la Nouvelle-Calédonie ; v) Fichiers des bénéficiaires de prestations de la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie ; vi) Fichiers des adresses des affiliés des mutuelles dont le siège social est situé en Nouvelle-Calédonie ; vii) Fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie mentionné au VII de l'article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 susvisée ; viii) Fichier général des électeurs tenu par l'Institut national de la statistique et des études économiques ; ix) Fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Polynésie française, tenu par l'Institut de la statistique de la Polynésie française ; x) Fichiers des électeurs inscrits sur les listes électorales des îles Wallis et Futuna.

¹⁴ Il convient de rappeler que le processus de révision des listes électorales en Nouvelle-Calédonie, de l'enregistrement des électeurs à l'arrêt définitif des listes, se caractérise par les particularités suivantes : i) Le stockage et le transfert d'une grande quantité de données se rapportant aux trois listes électorales (LEG, LESP, LESC) ; ii) L'intervention de plusieurs acteurs et l'interconnexion de l'ensemble des données, la difficulté d'une

Cet accroissement exceptionnel d'activités a contribué aux dysfonctionnements et aux difficultés observés, rendant impératif une attention particulière sur l'opération et un croisement continu des données. En élargissant le champ des inscriptions d'office sur la LEG, la loi organique du 19 avril 2018 a favorisé la présentation aux opérations de révision complémentaire de la LESP et de son tableau annexe d'un nombre important d'électeurs potentiels. Conformément au code électoral et à la loi organique, en dehors des jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office, les autres catégories d'électeurs devaient formuler une demande d'inscription sur la LESP, sous peine d'être renvoyés au tableau annexe.

Les travaux des CAS ont été considérablement impactés par : i) l'extraction des données des fichiers détenus par différents organismes et administrations ; ii) les croisements successifs avec les données détenues par les mairies concernant les demandes volontaires et les demandes de transfert ; iii) les délais opérationnels très restreints, pour respecter les dispositions légales et iv) le chevauchement des révisions LEG et LESP, voire celui des phases ordinaire et complémentaire. La surcharge du calendrier de travail n'a pas laissé beaucoup de temps matériel aux mairies et à l'ISEE pour se préparer et vérifier plus efficacement les données nécessaires à la tenue des CAS. La plupart des mairies ont parfois pris connaissance des dossiers à traiter le jour même de l'organisation des CAS. Malgré les contraintes temporelles, plusieurs mairies ont mis en place des dispositifs permettant d'accompagner ou d'informer les électeurs. Certaines mairies comme Païta, Pouembout, Mont-Dore ou Dumbéa ont même pris l'initiative de contacter des électeurs ayant des dossiers incomplets avant la tenue des CAS. La mairie de Nouméa pour sa part a encouragé les demandes par courriel avec un formulaire de demande d'inscription téléchargeable pour ceux qui n'avaient pas la possibilité physique de déposer leurs dossiers.

2.5.3 La nature des dossiers examinés par les CAS

Selon le Haut-commissariat, 16 023 électeurs ont été proposés à l'inscription d'office sur la LEG¹⁵. Pour leur part, les experts de l'ONU ont relevé lors des travaux des CAS des données statistiques¹⁶ qui donnent une indication sur la nature des dossiers examinés et traités durant la phase de révision complémentaire de la LESP.

Tableau 2 : Nature et nombre de dossiers examinés par les CAS

Nature des dossiers	Nombre
Nombre de dossiers « sans demande »	10 381
Autres dossiers dont :	5 540

interaction entre des systèmes non compatibles exigeant une manipulation ultérieure des données, pouvant augmenter le risque d'erreurs et la difficulté du croisement ; iii) L'absence d'un numéro d'identification unique qui permettrait de repérer les dossiers de la même personne dans les trois listes nécessite une attention particulière pour assurer l'identification unique de l'électeur ; iv) La nécessité d'un renforcement du système de supervision et de contrôle des données en vue de mieux détecter et solutionner les erreurs découlant de données issues d'une multiplicité d'organismes (registres de l'état civil de droit commun et du droit coutumier, fichiers de la Direction du Service National, des mairies, de la CAFAT...).

¹⁵ Données citées dans la convention entre l'État et la Nouvelle-Calédonie en date du 19 juillet 2018.

¹⁶ Données non-officielles - Statistiques internes collectées par les experts de la mission ONU pendant les travaux des CAS lors de la révision complémentaire LESP, du 1^{er} juin au 31 juillet 2018. Ne remplacent pas les données officielles de l'ISEE et peuvent contenir des variations dues aux limitations de la méthode de collecte. Ces données qui ont été compilées par le groupe des experts n'ont pu être comparées à celles de l'ISEE. Elles doivent donc être interprétées comme indiquant de grandes tendances.

• <i>Propositions d'inscription d'office</i>	4 773
• <i>Demandes volontaires</i>	767
Total des dossiers examinés par les CAS	15 921

Source : Données recueillies par les experts de l'ONU

Environ 2 dossiers examinés sur 3 (65%) sont « sans demande ». En principe, conformément au code électoral, les électeurs concernés devraient être systématiquement renvoyés au TA. Toutefois, les experts ont pu relever que certains de ces électeurs (environ 198) ont été inscrits sur la LESP parce qu'ils remplissaient certaines conditions de l'article 188 de la loi organique. C'est le cas de jeunes majeurs qui n'ont pas été proposés à l'inscription d'office mais aussi d'électeurs plus âgés, inscrits sur la LES de 1998. Quant aux dossiers ne relevant pas de la catégorie des « sans demandes », ils se composent en grande majorité (86%) de propositions d'inscription d'office. Les demandes volontaires d'inscription sur la LESP complémentaire ont donc été relativement faibles (14% des dossiers).

Un examen plus approfondi des dossiers montre qu'en dehors des dossiers « sans demande » qui représentent les 2/3 des dossiers examinés par les CAS, celles-ci ont eu à traiter, par ordre d'importance : les dossiers des jeunes majeurs (environ 19%), les transferts LS à LS (6%), les nouvelles demandes (5%), les demandes formulées par de jeunes majeurs (1,5%).

La prépondérance des dossiers d'inscription d'office, en l'occurrence des dossiers de jeunes majeurs, a sans conteste accentué le poids des responsabilités des mairies dans la préparation en amont des CAS. En effet, pour bon nombre de ces dossiers, il appartenait aux mairies de s'assurer de la disponibilité des informations relatives à la filiation et au statut de l'un des parents du jeune majeur et en l'absence de telles informations, de les compléter par tous moyens, y compris en contactant les intéressés. Les experts de l'ONU ont noté que les grandes communes (Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa, Païta...) qui ont traité un volume plus important de dossiers étaient mieux préparées que d'autres communes, généralement de taille plus réduite et ayant à gérer moins de dossiers (communes des îles, Bourail...). Cela pourrait indiquer que les mairies disposant de plus de ressources comme celles du Grand Nouméa ont été en mesure de mettre en place des dispositifs efficaces, susceptibles d'anticiper les probables difficultés à rencontrer. Ce faisant, elles ont optimisé le travail à la différence de certaines mairies des petites communes, qui ne disposent parfois que d'un seul agent, commis du reste à de multiples tâches.

3. OBSERVATIONS ET CONSTATS SUR LA REVISION COMPLEMENTAIRE DE LA LESP 2018

Conformément à sa méthodologie, le groupe des experts électoraux de l'ONU a collecté des données se rapportant aux opérations de révision complémentaire de la LESP. Ces données ont été traitées et analysées à travers les aspects suivants : i) la légalité et l'objectivité du processus de révision ; ii) la fiabilité des données se rapportant à la LESP ; iii) l'inclusivité et l'exhaustivité de la LESP ; iv) la transparence et le fonctionnement des CAS ; iv) la minimisation des contestations. La mission a tenu compte des pratiques contribuant ou favorisant les caractéristiques ci-dessus énoncées ainsi que de celles qui tendent à les atténuer ou à les annihiler.

3.1 La légalité et l'objectivité du processus de révision complémentaire de la LESP

Selon les données recueillies par les experts électoraux de l'ONU, les CAS ont fait montre, tout au long des opérations de révision complémentaire de la LESP, d'une capacité à filtrer objectivement les dossiers des électeurs du point de vue de leur conformité aux critères légaux définis à l'article 188 de la loi organique. De ce point de vue, les opérations de révision complémentaire de la LESP, en particulier les décisions prises par les CAS, ont globalement respecté les exigences de légalité et d'objectivité.

Toutefois, la mise en œuvre de la loi a révélé des lacunes intrinsèques, conduisant les CAS à trouver des solutions, qui peuvent elles-mêmes s'avérer problématiques. Elle a également mis à nu des pratiques divergentes entre CAS, susceptibles d'entamer le principe cardinal de l'égalité entre citoyens.

3.1.1 Les lacunes de l'article 188 de la loi organique de 1999 : le problème des jeunes majeurs nés de parents mineurs en 1998

Un nombre restreint de CAS ont été confrontées à une situation inédite, celle de jeunes majeurs nés de parents qui étaient mineurs au moment de la consultation du 8 novembre 1998. Comment traiter une telle situation, sachant qu'elle n'a pas été prévue par l'article 188 de la loi organique ?

Sur ce point, les experts ont relevé cinq cas de pratiques divergentes, ayant abouti à deux inscriptions sur la LESP et trois inscriptions au TA. Ainsi, à Dumbéa, la CAS a développé une interprétation s'inspirant à la fois de la technique de la subrogation et du « droit du sang », pour servir de fondement à l'inscription d'une fille née en Nouvelle-Calédonie en 2000, d'une mère native, mineure à la date de la consultation. La CAS a ainsi procédé à des recherches généalogiques en vue de vérifier si, à défaut des parents, l'un de ses grands-parents était inscrit sur la LES 1998. Les recherches ayant été concluantes, une subrogation a été opérée par la CAS entre la grand-mère inscrite sur la LES 1998 et la mère non-inscrite parce que mineure à l'époque ; ce qui a finalement permis l'inscription de la jeune majeure sur la LESP. A Lifou également une telle interprétation souple de la loi a permis l'inscription d'un jeune majeur natif, de mère native qui n'avait que 15 ans en 1998.

En revanche, à Nouméa et à Païta, les CAS concernées ont refusé l'inscription de jeunes majeurs dans la même situation. Ainsi, à Nouméa, une CAS a décidé de mettre au TA un jeune majeur né dans la commune d'une mère native de Maré. Cette dernière, mineure en 1998, n'était

pas inscrite sur la LESP. La filiation de la mère n'ayant pu être établie au moment de la CAS, il n'était pas possible de vérifier si l'un des grands-parents du jeune majeur était inscrit sur la LES 1998 ou sur une LESP. A Paita, deux cas ont été enregistrés, concernant deux jeunes majeurs nés en Nouvelle-Calédonie en 2000 dont les mères étaient mineures en 1998. Invités par la CAS à justifier les 10 ans de présence de leur mère entre 1988 et 1998 en Nouvelle-Calédonie, ils n'ont pu produire les justificatifs ; ce qui a entraîné leur renvoi au TA.

De telles situations problématiques pourraient davantage se produire dans les années à venir, pour lesquelles l'article 188 de la loi organique n'offre pas pour le moment de solutions. Cette problématique appelle l'attention, voire l'intervention des autorités compétentes si elles ne souhaitent pas laisser son règlement au gré des jurisprudences non constantes des CAS, lesquelles ont généré des inégalités de traitement entre les jeunes majeurs.

3.1.2 Les inégalités de traitement et inscriptions à rebours de la loi

Les experts de l'ONU ont relevé une souplesse dans l'appréciation par les CAS des critères d'inscription sur la LESP. Ils ont noté à ce sujet une jurisprudence fluctuante qui a eu pour conséquence ultime une remise en cause du principe d'égalité entre les citoyens. Les experts ont également relevé des cas d'inscription sur la LESP qui vont à l'encontre du mode opératoire défini par les règles en vigueur.

3.1.2.1 Les inégalités de traitement résultant d'une jurisprudence non constante

Outre le cas des jeunes majeurs nés de parents mineurs en 1998 analysé ci-dessus sous l'angle de la légalité, les experts ont relevé d'autres cas d'inégalités de traitement. Ceux-ci portent sur:

- **L'inscription de l'un des parents du jeune majeur sur la LES 1998 ou la LESP.** La question posée est celle de savoir si pour l'inscription des jeunes majeurs sur la LESP au titre de l'article 188 I c), les CAS peuvent se contenter d'une inscription de l'un des parents sur la LESP, quelle que soit l'année d'inscription, en lieu et place d'une inscription en bonne et due forme sur la LES 1998. Sur cette question, les experts ont constaté que certaines CAS ont, dans un premier temps, exigé l'inscription du père ou de la mère du jeune majeur sur la LES 1998 sous l'impulsion notamment des présidents-magistrats, qui voulaient s'en tenir à une lecture stricte de l'article 188 de la loi organique¹⁷. Mais ces CAS ont fini par revenir sur cette position strictement conforme à la loi pour se conformer à une pratique peu orthodoxe qui avait déjà cours lors de la révision ordinaire de la LESP, et qui s'est poursuivie sans discontinuer au niveau d'autres CAS¹⁸. Selon cette pratique, l'inscription du père ou de la mère sur la LESP, quelle que soit l'année, suffit pour remplir la condition exigée par l'article 188 de la loi organique. Ce changement de position au sein d'une même CAS et les variations d'une CAS à l'autre ont induit une différence de traitement des jeunes majeurs, contraire au principe d'égalité citoyenne.
- **Le contrôle du statut des parents des jeunes majeurs.** Une différence de traitement a également été observée à propos des jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office.

¹⁷ Ce fut le cas à Koné, Poya, Poum, Païta...

¹⁸ Ce fut le cas à Canala, Maré, Nouméa...

Alors que le Vadémécum du Haut-commissariat a instruit de s'assurer du respect des conditions d'inscription électorale de l'un des parents du jeune majeur, à Dumbéa au bureau de vote 1, la CAS a décidé à la majorité de ne procéder à aucune vérification préalable. Le motif avancé était que le travail fait par l'ISEE rendait superflue une telle vérification. Pour exprimer son désaccord, la présidente de la CAS, mise en minorité à l'issue d'un vote, a tenu à faire la mention suivante au procès-verbal sous la rubrique 3 dédiée aux jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office par l'ISEE : « *Inscrits sur proposition ISEE sans vérifications des pièces justificatives* ». Au cours de l'examen des dossiers du bureau de vote 2, l'un des membres de la CAS ayant défendu l'inopportunité des vérifications préalables, est revenu sur sa position. Il a en effet sollicité le réexamen des dossiers des 25 jeunes majeurs inscrits au bureau de vote précédent ; ce à quoi se sont opposés le président-magistrat et un tiers-électeur ; cela d'autant plus que le procès-verbal du bureau de vote avait été signé et que l'un des tiers-électeurs signataire du PV avait déjà disposé. La majorité de la CAS ayant basculé en faveur des vérifications préalables, la CAS a poursuivi ses travaux en procédant ainsi, sans avoir réexaminé les dossiers du bureau de vote 1. Bien que cette position inconstante de la CAS ait favorisé l'inscription des jeunes majeurs dans ce bureau de vote, leur inscription ayant échappé à toute vérification, elle n'en demeure pas moins critiquable du point de vue du principe de l'égalité de traitement des citoyens. En effet, à l'issue des vérifications effectuées par la CAS dans les bureaux de vote 2 à 6, certains jeunes majeurs ont été inscrits au TA ; ce qui n'a pas été le cas au bureau de vote 1.

- **Les électeurs n'ayant pas formulé de demande.** On trouve dans cette catégorie, deux types d'électeurs traités de manière inégale : les jeunes-majeurs et les électeurs inscrits sur la LES 1998.
 - **Le cas des jeunes majeurs non proposés à l'inscription d'office.** A suite de la révision exceptionnelle de la LEG cette année 2018, les dossiers des jeunes majeurs ont été transmis aux CAS lors de la révision complémentaire de la LESP pour inscription d'office. Mais certains jeunes majeurs inscrits sur la LEG n'ont manifestement pas été proposés à cette inscription d'office puisque des CAS les ont retrouvés dans la catégorie des électeurs n'ayant pas formulé de demande. En l'absence de demandes volontaires formulées par ces jeunes majeurs inscrits d'office sur la LEG complémentaire, quelle décision devait prendre la CAS ? Sur ce point, les CAS ont encore adopté une attitude contrastée. En effet, certaines ont d'abord reclassé ces jeunes majeurs dans les propositions d'inscription d'office sur la LESP en considérant qu'elles avaient à réparer une lacune de l'administration. Elles ont ensuite vérifié leur filiation et l'inscription de l'un des parents sur la LES 1998 ou sur la LESP. Elles ont, enfin, en fonction du statut des parents, inscrit les jeunes majeurs remplissant les conditions sur la LESP ou, à défaut, sur le TA. D'autres CAS, au contraire, se sont montrées plus rigides dans l'application de la loi. En l'absence de demandes volontaires formulées par les jeunes majeurs, ces CAS les ont systématiquement mis sur le TA.
 - **Le cas des électeurs inscrits sur la LES 1998.** Dans la catégorie des électeurs n'ayant pas formulé de demande figurent également des électeurs inscrits sur la LES 1998. Ici encore, les CAS ont traité la question de manière différenciée. A

Nouméa, la non-inscription sur la LESP d'électeurs figurant sur la LES 1998 a été considérée comme une « anomalie » à corriger, dans la mesure où ces électeurs remplissent le critère de l'article 188 I a) de la loi organique¹⁹. Ces CAS ont donc inscrit « d'office » ces électeurs, malgré l'absence de demandes volontaires formulées par eux. Cette décision, quelle que soit son bien-fondé, contraste avec la décision prise par les autres CAS de renvoyer systématiquement de tels électeurs au TA. Qui plus est, les experts de l'ONU ont observé un changement de jurisprudence au sein d'une même CAS de Nouméa. Celle-ci a en effet décidé entre le 4 et le 5 juin 2018, à la majorité, la présidente et le représentant de l'État ayant été mis en minorité, d'inscrire sur la LESP une douzaine d'électeurs figurant sur la LES 1998. Deux jours plus tard, le 7 juin 2018, la même CAS décidait de mettre au TA 19 électeurs figurant sur la LES 1998 à la suite d'un changement de position d'un tiers-électeur.

Les inscriptions d'électeurs n'ayant pas formulé de demande, qu'il s'agisse de jeunes majeurs non proposés à l'inscription d'office ou d'électeurs inscrits sur la LES 1998 n'ont pas seulement posé des problèmes d'inégalités de traitement ; elles ont aussi soulevé des interrogations quant à leur conformité au mode opératoire consacré par les textes régissant l'inscription sur la LESP et son TA.

3.1.2.2 Les inscriptions à rebours de la loi : le cas des électeurs non proposés à l'inscription d'office et sans demandes volontaires

Comme souligné précédemment, la révision complémentaire de la LEG, plus particulièrement l'inscription d'office sur la LEG de nombreux électeurs qui n'avaient pas à formuler de demande, a eu un impact direct sur la LESP. Selon les données recueillies par les experts, environ 10 381 électeurs n'ont pas formulé de demande. Environ 198 d'entre eux ont été inscrits sur la LESP, alors qu'ils n'ont ni fait l'objet de propositions d'inscription d'office par l'ISEE, ni formulé de demandes volontaires. Pour les jeunes majeurs figurant dans ce cas, on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'ISEE n'a pu les proposer à l'inscription d'office sur la LESP. De même, pour les électeurs inscrits sur la LES 1998, on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas formulé de demande d'inscription sur la LESP depuis si longtemps²⁰.

Quelles qu'en soient les raisons ou le bien-fondé, leur inscription sur la LESP ne pose pas moins le problème de sa conformité aux dispositions en vigueur. En effet, selon l'article 5 du décret n°2018-348, la CAS met à jour le TA « *en inscrivant à ce tableau annexe les électeurs qui, inscrits sur la liste électorale, n'ont pas sollicité leur inscription sur la liste électorale spéciale* ». Ces dispositions vont dans le même sens que l'article R223 du code électoral, suivant lequel la CAS procède à la mise à jour du TA en inscrivant, entre autres à ce tableau, « *les électeurs inscrits sur la LEG qui n'ont pas sollicité leur inscription sur la LESP* ». On peut donc en déduire qu'en dehors des jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office sur la LESP, les autres électeurs inscrits sur la LEG doivent nécessairement formuler une demande pour être inscrits sur la LESP. Autrement dit, ces électeurs, en l'absence d'une demande, doivent être systématiquement inscrits sur le TA.

¹⁹ A savoir « remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ».

²⁰ Peut-être un manque d'intérêt pourrait expliquer la situation de tels électeurs inscriptibles mais qui n'ont fait jusqu'ici aucune démarche.

3.2 L'inclusivité et l'exhaustivité de la LESP complémentaire

L'inclusion est l'égalité de chances pour tous les citoyens remplissant les conditions pour être inscrits sur les listes électorales, sans obstacles, discriminations et restrictions déraisonnables empêchant leur inscription. Une liste électorale exhaustive est une liste électorale qui comporte sans omission tous les électeurs remplissant les conditions pour y figurer. En dehors de quelques cas limités de pratiques défavorables à l'inclusion²¹, les experts de l'ONU ont dans l'ensemble relevé des efforts consentis par les CAS lors de la révision complémentaire de la LESP pour l'inclusion des électeurs, en particulier des jeunes majeurs.

3.2.1 L'inclusion des jeunes majeurs sur la LESP

L'un des points sensibles de l'inscription des jeunes majeurs sur la LESP est sans conteste la disponibilité des informations sur leur filiation et sur l'inscription de leurs parents sur la LES 1998 ou la LESP. Malgré les contraintes de temps, plusieurs communes se sont distinguées par une excellente préparation des dossiers. Elles ont ainsi mis à la disposition des CAS, entre autres, les copies des extraits d'acte de naissance, les attestations d'inscription sur la LESP des parents, au besoin en contactant d'autres mairies lorsque les jeunes majeurs n'étaient pas nés dans la commune. Parfois, c'est pendant le déroulement des CAS que les services en charge des élections ont dû rechercher les informations requises. Cette attitude proactive a permis aux CAS de décider de manière efficace mais aussi et surtout en minimisant les risques de renvoi de jeunes majeurs au TA pour défaut d'information sur leur filiation et/ou statut de leurs parents.

En revanche, quelques communes se sont illustrées par une impréparation ou insuffisante préparation en ce qui concerne les dossiers des jeunes majeurs. En effet, les informations requises n'étaient pas toujours disponibles. Les mairies concernées justifient cette situation par le fait qu'elles ont reçu tardivement les listes. Dans certaines communes, les experts de l'ONU ont constaté que le service en charge des élections ne disposait pas toujours de ressources humaines suffisantes. Parfois c'est un seul agent qui en a la charge. Mais il semble que dans certains cas, c'est moins le manque de ressources humaines que leur mauvaise répartition qui explique les faibles capacités du service en charge des élections. En tout état de cause, le manque d'informations pertinentes sur la situation des jeunes majeurs n'a pas facilité la prise de décision. Certains présidents de CAS ont même dû reporter l'examen de plusieurs dossiers de jeunes majeurs, le temps de permettre au service en charge des élections de la mairie de remédier à un déficit d'informations empêchant un traitement plus efficace des dossiers.

Lors de la révision complémentaire de la LESP, les CAS ont examiné les dossiers des jeunes majeurs inscrits sur la LEG en vigueur, à savoir :

- Les jeunes majeurs recensés et qui ont été proposés d'office, y compris ceux qui atteindront l'âge de la majorité au plus tard le 03 novembre 2018 ;
- Les jeunes majeurs ayant formulé une demande volontaire.

Selon les données recueillies par les experts, environ 1 dossier sur 5 examinés par les CAS concernait la catégorie des jeunes majeurs, qu'ils aient été inscrits d'office ou sur la base de demandes volontaires.

En ce qui concerne le taux d'inscription, il s'élève à environ 79%. Autrement dit, environ 21% des jeunes majeurs dont les dossiers ont été examinés par les CAS ont été renvoyés au Tableau annexe. Ce taux de refus d'inscription, relativement élevé pour la catégorie des

²¹ On peut citer à cet égard la non-application de la conception extensive de la présomption de domiciliation par certaines CAS ou la non-inscription de jeunes majeurs dont les parents étaient mineurs en 1998.

jeunes majeurs, pourrait s'expliquer par au moins deux séries de facteurs : soit les jeunes majeurs concernés ne remplissaient pas objectivement les conditions, soit ils les remplissaient mais les mairies et/ou les jeunes majeurs concernés n'ont pu fournir à temps les éléments de preuve pour leur inscription.

Enfin, les jeunes majeurs représentent un poids non négligeable parmi les inscrits. Environ 6 électeurs sur 10 inscrits sur la LESP complémentaire sont des jeunes majeurs.

Tableau 3 : Le poids des jeunes majeurs

Nombre total de dossiers examinés par les CAS	15 921
Nombre de dossiers concernant les jeunes majeurs (inscriptions d'office et demandes)	3 669
Pourcentage des dossiers de jeunes majeurs	23%
Nombre total d'électeurs inscrits sur la LESP	4 684
Nombre de jeunes majeurs inscrits sur la LESP	2 895
Taux d'inscription des jeunes majeurs	79%
Poids des jeunes majeurs dans la LESP (inscrits)	62%

Source : Données recueillies par les experts de l'ONU

3.2.2 Les pratiques favorables à l'inclusion des jeunes majeurs

Plusieurs pratiques constatées lors de la révision complémentaire de la LESP ont concouru à l'inclusion des jeunes majeurs dans la LESP. Au nombre de ces pratiques, on peut citer :

- ***La souplesse dans l'application de la loi.*** Certaines CAS ont fait preuve de souplesse dans l'application de l'article 188 I c) de la loi organique de 1999. Cette souplesse a concerné le statut des parents des jeunes majeurs, quand bien même cela a parfois introduit une rupture dans le traitement égalitaire des jeunes majeurs. Ainsi, ces CAS au lieu d'exiger purement et simplement que l'un des parents du jeune majeur soit inscrit sur la LES 1998, se sont contentés d'une inscription de l'un des parents sur la LESP, quelle que soit l'année d'inscription. Cette pratique a été observée dans les communes comme Kaala-Gomen, Voh, Belep, Dumbéa, Maré et Païta (retour d'enquêtes). Elle a ainsi permis d'inscrire un grand nombre de jeunes majeurs sur la LESP, même si une telle pratique paraît peu orthodoxe au regard de l'article 188 I c). De même, certaines CAS ont appliqué la présomption de domiciliation au bénéfice des jeunes majeurs, dès lors qu'ils étaient nés en Nouvelle-Calédonie de parents eux-mêmes natifs. La poursuite de cette application souple de l'article 188 de la loi organique déjà observée lors de la révision ordinaire de la LESP a été favorisée par la participation des mêmes présidents-magistrats aux opérations de révision ordinaire et complémentaire.
- ***La formulation de demandes volontaires par les jeunes majeurs non proposés à l'inscription d'office.*** Plusieurs jeunes majeurs non proposés à l'inscription d'office ont formulé des demandes d'inscription sur la LESP qui ont été examinées

favorablement par les CAS lorsque les conditions de leur inscription étaient remplies. Ce cas a été observé dans treize (13) communes sur trente-trois (33).

- ***L'interconnaissance comme moyen d'inclusion.*** Dans certaines communes, l'absence d'information sur la filiation des jeunes majeurs a conduit les CAS à recourir à l'interconnaissance pour établir la filiation avant de procéder aux vérifications requises sur le statut des parents du jeune majeur. Cela a été le cas dans les petites communes. Bien que cette pratique ait favorisé l'inclusion, il n'en demeure pas moins qu'elle introduit des distorsions dans le traitement égal dû à l'ensemble des jeunes majeurs.
- ***L'inscription de jeunes majeurs dont les parents étaient mineurs en 1998*** (voir les développements sur la légalité)

3.2.3 L'inclusion et la participation des femmes dans le processus de révision complémentaire de la LESP

L'inclusion et la participation des femmes peuvent être appréciées au triple niveau des CAS, des services chargés des élections et des électrices, bien que ces trois niveaux ne soient pas spécifiques à la révision complémentaire de la LESP.

S'agissant des CAS, les experts ont constaté que les femmes y sont présentes en grand nombre. Dans certains cas, elles représentaient plus de la moitié des membres de la commission, cette proportion pouvant aller jusqu'à 75% dans d'autres CAS. Toutefois, s'agissant des tiers électeurs, les experts ont noté une sous-représentation des femmes ; ce qui interpelle en particulier les partis politiques.

S'agissant des services chargés des élections et/ou de l'état civil, les experts ont également constaté qu'ils sont majoritairement animés par des femmes. Celles-ci jouent un rôle très important dans l'accompagnement des électeurs/demandeurs en termes d'informations, de sensibilisation sur les conditions d'inscription aux différentes listes et au moment des dépôts de dossier. Elles assument aussi un rôle essentiel dans la préparation des dossiers en amont des CAS.

Enfin, en ce qui concerne les femmes en tant qu'électrices, les experts ont constaté un traitement équitable/égalitaire, sans discrimination. Toutefois, l'examen des dossiers des jeunes majeurs dont les mères étaient seules et mineures en 1998 mérite une attention particulière. Comme souligné précédemment en effet, ces jeunes majeurs rencontrent des difficultés pour s'inscrire sur la LESP compte tenu de l'impossibilité pour eux de démontrer l'inscription de leur mère sur la LES 1998. Il s'agit là d'une forme de discrimination avec pour victimes collatérales les jeunes majeurs concernés, nés de mères célibataires qui les ont déclarés à la naissance sans reconnaissance paternelle. En attendant peut-être une solution légale, les CAS devraient résoudre cette situation problématique par une interprétation souple des conditions légales en vue de favoriser l'inclusion de ces jeunes majeurs.

D'une manière générale, au niveau des électeurs, en considérant toutes les catégories à l'exception des « pas de demande », les experts de l'ONU ont noté qu'il n'y a pas de différence significative (presque égalité) entre le nombre d'inscrits sur la LESP et sur le TA du point de vue du genre. Il est donc possible de soutenir que globalement, il n'y a pas de déséquilibre prononcé entre le nombre d'hommes et de femmes sur la LESP de 2018 en Nouvelle Calédonie.

3.3 La fiabilité des données/du système de gestion des listes électorales

La fiabilité, en contexte électoral, provient en grande partie de la crédibilité et de l'exactitude des listes électorales ainsi que des efforts consentis pour tendre vers cette exactitude et la préserver.

3.3.1 Les forces et faiblesses du processus

Les experts de l'ONU ont noté quelques initiatives prises pendant la révision complémentaire dans le double objectif de favoriser la fiabilité de la LESP et de combler les lacunes du mode opératoire observées pendant le processus. A cet effet, on peut citer :

- Le rôle positif joué par les CAS dans la détection et la rectification des différentes erreurs commises en amont du processus. Leur vigilance a permis d'éviter de prendre des décisions arbitraires
- L'actualisation des données pendant les recours gracieux, sur la base d'une fiche de recensement des doublons, décès et changements des noms. Cette fiche qui a été envoyée aux mairies a certes joué en faveur de la fiabilité mais permis aussi de mettre en évidence les faiblesses du système d'actualisation des données de la liste.

Par ailleurs, les CAS semblent avoir fait montre d'une capacité à détecter et écarter les dossiers de quelques électeurs n'ayant pas la nationalité française, dont les noms figuraient sur les documents de travail. Le fait qu'une telle erreur se soit produite est problématique, mais seuls trois cas d'étrangers inscrits sur la LEG ont été relevés par les experts :

- A Moindou, une électrice née à l'étranger et présentée dans le document de travail de l'ISEE parmi les demandes volontaires d'inscription sur la LESP avait fourni, entre autres pièces justificatives, une copie de sa carte de séjour. En l'absence de preuve qu'elle remplissait la condition de nationalité, sa demande d'inscription a été refusée avec pour motif figurant sur le PV : « N'aurait pas la nationalité française et aurait été inscrite d'office par erreur lors de la révision LEG complémentaire ». La présidente de la CAS et la déléguée de l'administration ont alors exhorté la mairie à effectuer les démarches nécessaires pour radier l'électrice en question de la LEG.
- A Bourail, la chargée des élections de la commune a signalé lors des travaux de la CAS deux électeurs figurant dans le document de travail fourni par l'ISEE mais qui n'avaient pas la nationalité française. Ceux-ci, nés au Vanuatu et identifiés respectivement aux bureaux de vote 1 et 3, ont été classés dans la catégorie des « sans demandes » et mis sur le TA. Ces électeurs auraient dû pourtant faire l'objet de recherches en vue d'une radiation de la LEG comme suggéré dans le cas de Moindou.

Les CAS ont généralement suivi une démarche prudente en cas de doute sur la nationalité des électeurs. Lorsque les informations disponibles ne permettaient pas de vérifier sur place si la condition de nationalité - qui doit être acquise avant le 8 novembre 1998 – était remplie par l'électeur ou l'un de ses parents (cas des jeunes majeurs), le dossier était ajourné en attendant d'obtenir les informations requises.

Plus généralement, le processus de révision complémentaire de la LESP a révélé quelques faiblesses. Celles-ci sont alimentées non seulement par des facteurs structurels²² mais

²² En ce qui concerne les facteurs structurels, il s'agit : i) De la position inconfortable de l'ISEE : L'institut occupe un rôle central dans le dispositif. Toutes les informations issues des différentes sources transitent par lui et, par la suite, il en assure la distribution aux autres acteurs. Dans cette posture, l'ISEE est chargé de la responsabilité de

aussi et surtout par des facteurs spécifiques à la révision complémentaire. Sur ce dernier aspect, les experts de l'ONU ont relevé les points suivants :

- La multiplicité d'institutions intervenant dans un système de gestion des listes partiellement intégré. Contrairement à la plupart des mairies qui joignent aux dossiers des jeunes majeurs la fiche de SIGALE pour prouver l'inscription des parents, d'autres se contentent de porter seulement à la main la mention « père ou mère inscrit sur la LES ou LESP ». Cette pratique n'est pas fiable, dans la mesure où elle peut être source d'erreurs ou donner lieu à contestation.
- Le déficit de synchronisation des différentes données. Le processus de croisement des fichiers repose sur des données provenant de divers organismes. Un déficit de synchronisation entre ces différentes données pourrait être à l'origine de certaines erreurs. En outre, l'absence d'agencement entre les calendriers de la LEG et de la LESP a probablement contribué à accroître l'ampleur de ces erreurs, notamment les propositions d'inscription d'électeurs déjà inscrits sur la LESP lors de la phase ordinaire. Ce décalage peut traduire un déficit de synchronisation entre l'interface des données des fichiers sociaux croisés par l'ISEE et celles de SIGALE. Plusieurs électeurs ont été proposés dans les transferts alors qu'ils étaient déjà inscrits sur les mêmes communes (cas à Poya, Thio, Voh...).
- L'accroissement d'environ 40% du TA : Environ 11 120 électeurs, selon les données collectées par les experts de l'ONU, ont été mis au TA. Cet accroissement est le résultat d'une quadruple actualisation cette année (deux révisions ordinaires de la LEG et LESP et deux révisions complémentaires de la LEG et de la LESP), contre, habituellement, deux révisions annuelles.

3.3.2 L'observation de quelques erreurs d'ordre matériel

La révision complémentaire de la LESP a enregistré une série d'erreurs notamment d'ordre matériel. Celles-ci, dont une grande partie a été résolue pendant les phases de recours, étaient composées de différentes catégories. Il convient cependant de les rappeler :

- **Les doublons.** Les différents doublons observés dans l'ensemble des communes parmi les propositions d'inscription ont mis en exergue la question de la centralisation de la liste électorale, un critère primordial de fiabilité. Bien qu'ils aient été repérés et corrigés, leur occurrence n'en constitue pas moins un risque pour la fiabilité de la liste électorale:
 - **Les risques d'inscriptions multiples des électeurs dans plusieurs communes.** Les inscriptions multiples d'un électeur dans au moins deux localités différentes sont un risque dans les listes électorales qui manquent de système de dédoublement centralisé des données. A Canala, environ une trentaine d'électeurs ont été retrouvés inscrits sur la LESP d'autres communes. A Thio, un jeune majeur a été retrouvé inscrit d'office dans la liste de Boulouparis.

plusieurs erreurs dont il n'est pas comptable. Il est en quelque sorte le "bouc émissaire" du système. ii) Des failles dans le contrôle systématique des données : Les erreurs de doublement et les écarts observés mettent en évidence le déficit de synchronisation et de centralisation des différentes sources d'information (HC, DGRC, ISEE et mairies, service national). Chaque acteur dispose dans sa base de données d'informations indispensables à la confection de la liste. iii) Du retard dans la mise à jour à partir des actes d'état civil (décès, changement de noms) ou de justice (la perte ou la restauration des droits civiques) pourrait favoriser les doublons. A Canala un jeune homme a failli être mis au TA parce que le changement de son nom n'a pas été répercuté sur la liste électorale. Dans ce cas, l'électeur apparaît dans la liste sous deux noms.

- **Les risques d'inscriptions multiples au niveau des communes.** Plusieurs noms ont été, avec ou sans identifiant, retrouvés deux fois dans la liste de la même commune. Ces doublons montraient qu'il y avait peut-être des failles dans le croisement des données au premier niveau de contrôle, les communes. Ainsi à Paita, douze (12) électeurs ont failli être inscrits deux fois avec des identifiants différents dont cinq (5) jeunes majeurs. Il en va de même à Bourail, pour des électeurs ayant les mêmes noms, dates et lieux de naissance mais avec des identifiants différents. Les erreurs de saisie ont également accru le risque de doublons, dans la mesure où certains électeurs avaient deux identités différentes. A titre illustratif, à Lifou une jeune majeure a été présentée comme née dans la commune le 05 mars 2000 alors qu'elle était née en métropole. A Voh, la date de naissance d'un jeune majeur a été inversée.
- **Le problème d'ordonnancement des activités des acteurs.** Les difficultés d'ordonnancement entre les activités de l'ISEE et des mairies ont été à l'origine de quelques erreurs observées, en l'occurrence les erreurs de classement des électeurs sur les procès-verbaux. Les classements de l'ISEE qui n'ont pas valeur juridique contraignante ont en effet suscité quelques confusions dans plusieurs communes.
- **L'absence de mention de la commune d'origine pour les électeurs proposés aux transferts :** Dans certaines localités, la commune d'origine n'était pas mentionnée pour les électeurs proposés aux transferts. Dans un contexte où le système de dédoublement n'est pas encore consolidé, cette pratique pourrait rendre complexe la radiation du nom de l'électeur de la liste électorale de sa commune d'origine. La fiabilité de cette pratique a été aussi remise en cause lorsque des vérifications effectuées dans certaines communes ont permis de découvrir quelques contradictions. Ainsi, à Canala, il s'est avéré, après vérification par la CAS, que plusieurs électeurs proposés aux transferts sans mention de leur commune d'origine étaient déjà inscrits dans la même commune. A Païta où le phénomène était plus récurrent, la commune a été dans l'impossibilité de retracer les communes d'inscription d'origine des électeurs concernés. A Moindou et à Yaté, la plupart des électeurs proposés aux transferts sans mention de la commune d'origine avaient déjà été inscrits sur la liste de la commune. Les cas de figures sont nombreux et les conséquences sont multiples au regard de la fiabilité de la liste électorale.
- **Des écarts entre les documents de travail.** Plusieurs électeurs qui figuraient sur les procès-verbaux préétablis par la mairie ne se trouvaient pas sur le document de travail de l'ISEE et vice-versa. L'explication partagée avec les experts est que, sous la forte pression du travail, quelques mairies n'ont pu transmettre à temps à l'ISEE toutes les données des électeurs. Ce retard s'est traduit par des divergences sur le nombre d'électeurs sur les documents de travail. Les exemples sont nombreux mais on peut, à titre illustratif, citer les cas de Yaté et Poya où des requérants ne figuraient pas sur le document de l'ISEE. Ce genre d'erreur peut mettre en doute la capacité à respecter les procédures et surtout les délais légaux dont principalement celui qui concerne le dépôt des demandes d'inscription.

3.3.3 L'impact des erreurs sur le processus

Les différentes erreurs observées ont eu un impact sur le processus et le fonctionnement des CAS.

- **Le surcroît de travail pour les CAS.** Les CAS ont consacré une bonne partie de leur temps à rectifier les différentes erreurs, notamment le traitement des « sans demandes », souvent à la main, les erreurs sur les procès-verbaux (doublons, confusion des rubriques, inversions des noms ...). En outre, les vérifications presque systématiques des communes d'origine pour les transferts et vérifications aléatoires pour les jeunes majeurs ont contribué à alourdir le travail des CAS. A titre illustratif, dix bureaux de vote à Lifou et cinq bureaux de vote à Nouméa ont été examinés en même temps que les ajournements et les enquêtes dans la deuxième semaine. Pendant cette phase de rattrapage, les CAS semblaient plus surchargées que pendant la révision ordinaire de la LESP où un plus grand nombre d'électeurs a pourtant été inscrit. L'ampleur des erreurs a impacté la qualité du travail des CAS et surtout posé la question des capacités d'actualisation de la liste au regard de l'importance des modifications effectuées. Devant le nombre élevé de dossiers à traiter, plusieurs CAS ont dû recourir à l'interconnaissance pour résoudre des cas problématiques. Les CAS ont failli prendre des décisions sur la base d'informations erronées. A titre illustratif, nous pouvons citer le cas précédemment évoqué d'une jeune majeure présentée à Lifou à l'inscription d'office comme née dans la commune, alors qu'après vérification, il s'est avéré qu'elle est née en métropole et que son père était au TA. A Koumac deux électeurs, proposés à tort comme des jeunes majeurs, ont été mis sur le TA faute de justificatif pour les inscrire. A Nouméa dans le bureau de vote n°5, un jeune électeur présenté à l'inscription d'office et dont le nom avait été mal orthographié a failli être mis au TA. Après vérification, il est apparu que ses parents étaient inscrits sur la LESP. Sans la vigilance des CAS, des décisions inappropriées auraient pu être prises sur ces différents cas.
- **Un début de consensus sur l'idée d'un audit des listes électorales.** Devant l'ampleur des erreurs constatées pendant la période de finalisation de la LESP, les présidents des CAS ont tenté de procéder à la vérification de l'équilibre entre la LEG d'une part et la LESP et son TA d'autre part. Cette initiative a permis de constater que des légers écarts existent toujours entre les deux côtés de l'équation²³. Un autre constat fait à l'occasion de cette opération de vérification est que toutes les communes ne s'informent pas à la même source. Ainsi, des multiples chiffres ont été donnés sur la LEG. Des problèmes de fiabilité pourraient donc se poser au niveau de l'information et du renforcement des capacités des services des élections dans les mairies. Aux dires de certains acteurs, l'idée d'un audit des listes électorales semble se construire de plus en plus.

3.4 La transparence au sein des CAS

La transparence des opérations de révision des listes, en l'espèce au niveau des CAS, fait partie des conditions sine qua none de la crédibilité. Cette transparence doit se traduire par l'accès aux informations pertinentes par toutes les parties prenantes et la possibilité de les vérifier à tout moment, de manière indépendante et libre afin de garantir un processus honnête, précis et ouvert. Elle doit se traduire également par le report fidèle et précis des décisions ainsi que les motifs y afférents sur les procès-verbaux.

3.4.1 La gestion des documents

Durant la révision complémentaire de la LESP, l'accessibilité aux documents/informations a été effective dans l'ensemble des communes quoique à un moindre

²³ A titre illustratif, les écarts suivants ont été constatés : Pouébo +8, Hienghène +11 et Touho +9.

degré dans les communes du Grand Nouméa. Aucun grief n'a été relevé par les experts sur le fait qu'un membre d'une CAS ait été empêché d'accéder à des informations relatives à un dossier quelconque. Des pratiques favorables à la transparence et à l'efficacité du processus ont même été observées, à savoir :

- ***La circulation des dossiers et le partage des documents de travail.*** Dans certaines mairies, le partage des documents de travail, des procès-verbaux imprimés servant de documents de travail à tous les membres de la CAS a été constaté. Ces pratiques ont permis d'assurer une meilleure transparence et ont donné la possibilité à chaque membre de la CAS de réagir en cas de doute ou d'anomalie, de revenir sur une information donnée au cas où un problème particulier serait relevé. Elles ont aussi permis aux différents membres des CAS d'être au même niveau d'information, de pouvoir justifier leurs décisions (prise de décision ouverte et vérifications faites en présence de tous les membres) et même d'identifier un certain nombre d'erreurs et d'omissions dans le document de travail préparé par l'ISEE.
- ***Le bon remplissage des procès-verbaux.*** Conformément aux instructions du Vadémécum et aux recommandations antérieures de la mission de l'ONU, certaines CAS se faisaient fort de remplir avec précision les procès-verbaux, en ce qui concerne les décisions prises, leur motivation et la liste des pièces justificatives produites. Quelques bonnes pratiques ont même été relevées, tenant par exemple à la préparation en amont des PV sans formuler une décision quelconque et au remplissage pendant la tenue de la CAS ; ce qui facilitait un bon déroulement des travaux, un meilleur remplissage des PV et une transparence dans la prise de décisions. Le fait de parapher toutes les pages des PV et de les signer dans l'ordre de traitement a par ailleurs permis une meilleure vérification et d'éviter des erreurs ou manquements. Bien que le remplissage des procès-verbaux ait été fait d'une manière contrastée, peu homogène sur l'ensemble des CAS, la mission a noté une amélioration importante dans la qualité et le niveau de détails du remplissage des PV et aussi dans la compréhension de leur communicabilité.

Malgré les efforts consentis, certaines pratiques susceptibles d'alimenter la confusion et les erreurs ont été notées. Il s'agit, entre autres, des pratiques suivantes :

- ***La non-vérification de l'ensemble des PV et des notifications en fin de journée.*** Dans la majorité des CAS, les présidents procèdent à une vérification minutieuse des PV et des notifications ; ce qui a parfois permis de déceler et de corriger des erreurs de catégorisation et des détails sur les décisions. Cependant, cette bonne pratique n'a pas été constatée partout. Dans certaines CAS, les experts de l'ONU ont relevé quelques erreurs qui auraient pu être évitées si des vérifications des PV avaient été faites. A titre illustratif, dans une CAS des cas de « sans demandes » ont été comptabilisés parmi les inscrits.
- ***Les imprécisions des procès-verbaux.*** Dans certaines CAS, les procès-verbaux fournissent trop peu de détails sur les motifs d'inscription ou de non inscription. Dans certaines CAS de Nouméa, ce manque de précision sur les lieux de naissance des électeurs et sur les motifs de rejet ou d'inscription a été constaté ; ce qui peut avoir une incidence sur les notifications et sur les possibilités de recours.
- ***Communicabilité des documents toujours limitée dans quelques communes.*** Dans certaines communes, la communication des documents de travail et le partage des

procès-verbaux restent toujours limités à certains membres de la CAS. C'est le cas dans les communes de Mont-Dore, Dumbéa et Nouméa. En effet, la commune de Mont-Dore n'accepte toujours pas de mettre à la disposition des tiers électeurs et de l'observateur de l'ONU les documents de travail et les copies des PV pendant les travaux. Les tiers électeurs qui le demandent n'obtiennent que la première et la dernière page du procès-verbal. Dans la commune de Dumbéa, seul un tableau récapitulatif des statistiques des dossiers, inscriptions et refus d'inscription est partagé mais les procès-verbaux ne sont partagés ni aux tiers électeurs, ni aux experts de l'ONU. A Nouméa, la communication des procès-verbaux aux tiers électeurs est faite à posteriori sur leur demande.

3.4.2 Le fonctionnement transparent des CAS

La transparence des CAS dans leur fonctionnement peut être appréciée à différents niveaux : au niveau des méthodes de travail, de la participation des membres, y compris des experts de l'ONU, et dans leurs interactions avec leur environnement institutionnel.

- **Des méthodes de travail ouvertes.** Pendant la révision complémentaire de la LESP, plusieurs CAS ont adopté des méthodes de travail qui ont contribué à la transparence et à la sérénité. Il s'agit, entre autres, des pratiques suivantes :
 - Le rappel pédagogique des règles du jeu/fonctionnement de la CAS par les présidents ;
 - Le traitement intégral des dossiers de chaque bureau de vote (examen des dossiers des électeurs, décisions de la CAS, préparation et signature du PV) avant de passer au traitement des dossiers d'un autre bureau ;
 - Les enquêtes expresses ordonnées par le président à travers par exemple les contacts directs établis avec les communes de naissance des jeunes majeurs ou la DGRAC pour demander l'envoi de l'extrait de l'acte de naissance des jeunes majeurs ou d'autres informations sur le statut des électeurs ;
 - La recherche du consensus entre les membres des CAS avant le vote ;
 - L'ajournement des dossiers des jeunes majeurs en attendant de retracer par tous moyens leur filiation.

Certaines pratiques défavorables à un bon fonctionnement des CAS ont cependant été relevées, à savoir, entre autres, la précipitation dans le traitement des dossiers en vue d'achever rapidement les travaux de la CAS. En effet, le temps imparti, s'il est trop court, ne permet pas une analyse approfondie de chaque dossier d'électeur et peut même conduire à des décisions erronées. En outre, le démarrage des travaux de la CAS sans une présentation formelle de ses membres susceptible de « briser la glace » ainsi que le défaut de rappel des règles de base régissant l'inscription des électeurs sur la LESP sont également des pratiques à décourager.

- **Participation des membres des CAS.** Dans certaines CAS, la participation active des membres a contribué à la recherche transparente de solutions aux problèmes, plus particulièrement pour l'inclusion des électeurs, à travers la quête des compléments d'informations auprès des services et des électeurs concernés, sous le contrôle du président-magistrat. Mais parfois l'affirmation du leadership de ce dernier était nécessaire pour « recadrer » certains membres zélés ou dont l'impartialité devenait suspecte. Il reste que le rôle du président-magistrat demeure limité par les « majorités mécaniques » susceptibles de se constituer au sein des CAS. Il arrive ainsi que le président de la CAS soit mis en minorité et tenu d'avaliser à son corps défendant des

décisions manifestement erronées ou inadéquates contre lesquels il s'est opposé sans succès. Si aucune décision illégale n'a été rapportée par les experts de l'ONU au cours de la phase complémentaire de la LESP, il faut cependant rappeler que dans une CAS, un vote majoritaire dans lequel le magistrat a été mis en minorité a conduit à des inscriptions de jeunes majeurs sans vérification. Dans certaines CAS, la passivité de quelques membres a été également notée, notamment au niveau des tiers-électeurs. Une telle situation pourrait découler d'un déficit de formation et/ou d'intérêt. Enfin, il faut souligner que l'attitude de certains représentants de l'Administration qui oscillaient entre rigidité et souplesse dans l'application des critères légaux a parfois ralenti la fluidité du fonctionnement de certaines CAS.

- **Rôle des experts de l'ONU.** Les experts de l'ONU ont noté au cours de la révision complémentaire de la LESP que leur participation aux CAS était désormais mieux acceptée et comprise. Bien que la majorité des décisions ait été prise par consensus et qu'il y ait eu peu de place aux dissensions, les experts ont été relativement plus sollicités que lors des révisions ordinaires²⁴. D'une manière générale, la présence des experts dans les CAS tend à rassurer les parties prenantes quant à la transparence du processus. Leurs prises de parole et avis ont contribué à diminuer les tensions et permis une meilleure compréhension et application des critères légaux.
- **Interactions entre les CAS et les institutions.** La capacité des CAS à établir des contacts dans l'environnement institutionnel a impacté la qualité de leur fonctionnement et de leurs travaux. La proactivité des services des mairies en charge des élections et leur capacité responsive en ce qui concerne la recherche des informations pertinentes permettant aux CAS de délibérer efficacement sont essentiels pour la révision des listes électorales. Dans ce contexte, c'est la mairie de Nouméa qui est la plus sollicitée, bon nombre d'électeurs, en particulier de jeunes majeurs étant natifs de cette commune. Lors des travaux des CAS, plusieurs actes de naissances de jeunes majeurs ont été faxés à Bourail et ont facilité la vérification et l'inscription de ces électeurs. Il arrive parfois que l'appui de l'État dans la recherche de l'information soit nécessaire. A titre illustratif, pour faciliter l'inscription des jeunes majeurs pour lesquels la CAS de Lifou n'avait pas pu établir de filiation pendant deux séances consécutives, le Haut-Commissariat a dû s'impliquer en facilitant le contact entre la mairie de Nouméa et celle de Lifou. Cela a permis par la suite d'organiser une CAS spéciale à partir du Haut-Commissariat pour inscrire 12 jeunes majeurs qui risquaient d'être mis au TA faute d'information sur leur filiation du fait d'une communication non fluide entre les deux communes concernées. Il convient aussi de mentionner le rôle positif joué par la DGRAC qui a renforcé sa proactivité en répondant de manière plus efficace aux requêtes à elle adressées par les CAS.

3.5 La minimisation des contestations

La minimisation des conflits se rapporte aux démarches administratives, légales et aux mesures pratiques prises par les différents acteurs du processus électoral dans l'objectif d'atténuer les sources potentielles de différends. Les mécanismes les plus connus pour gérer

²⁴ Environ 18 demandes expresses d'avis pour la LESP complémentaire, contre 16 pour la LESP ordinaire et une dizaine pour la LESC ordinaire, selon les données recueillies par la mission.

ces différends dans le contexte électoral sont les recours juridictionnels. Ces mécanismes sont des alternatives institutionnelles, avec des modalités et périodes de mise en œuvre décrites dans un cadre légal clair et précis. Ce sont des mécanismes juridiques formels, susceptibles d'apaiser les conflits. Cependant, le droit à un recours judiciaire effectif, bien que très important, ne constitue pas le seul mécanisme susceptible d'assurer un déroulement apaisé de la révision des listes électorales. Les procédures administratives et des questions liées au comportement des acteurs avant, pendant et après les CAS peuvent également y contribuer.

La minimisation des conflits est une dimension transversale à toutes les phases de la révision des listes électorales en Nouvelle-Calédonie, en particulier au niveau de la préparation des dossiers de demandes d'inscription, de l'examen des dossiers en CAS et après la décision de la CAS pour l'inscription ou la non inscription d'un électeur. Le but recherché est de s'assurer que les citoyens ont accès à des opportunités réelles leur permettant de corriger et réparer d'éventuelles injustices dans le processus de révision des listes électorales.

3.5.1 Les principaux points de désaccord

Différents points de désaccord ont été notés par les experts de l'ONU au sein des CAS. Il s'agit, entre autres des points suivants :

- Les pièces justificatives jointes aux dossiers : existence/inexistence, crédibilité ;
- La dynamique du fonctionnement de la CAS (problématique de la célérité du travail) ;
- Le bien-fondé de l'inscription des électeurs « sans demande » au TA ;
- L'interprétation de l'article 188 de la loi organique de 1999 (inscription de l'un des parents du jeune majeur sur la LES 1998 ou sur une LESP quelconque) ;
- L'inscription des jeunes majeurs sans aucune vérification préalable ;
- Le traitement des « sans objet » ;
- La souplesse dans l'inscription des natifs originaires contrairement à ceux nés en métropole (cat. Contrôle des transferts) ;
- Le caractère secret des délibérations en CAS, etc.

Dans la recherche de la mitigation des conflits ou des divergences pour un apaisement des CAS, les présidents des CAS ont favorisé l'écoute pour recueillir les avis de tous les membres avant la prise de décision. Ceci rallonge le processus décisionnel mais a l'avantage de faire participer tous les membres à la prise de décision. La démarche méthodologique utilisée, incluant le rappel de temps à autres des conditions légales, est très importante à ce sujet. De même, le fait que dans plusieurs CAS, la majorité des membres ait accepté de recourir à l'interconnaissance comme moyen de suppléer la carence de l'information, surtout pour les jeunes majeurs, a contribué à minimiser les risques de différends. Cela, malgré le fait que sur le plan de la légalité, une vérification systématique de toute information soit souhaitable.

3.5.2 Les modalités de prise de décision des CAS et alignements

Les décisions des CAS ont été prises majoritairement par consensus. Les cas de vote étaient rares pendant la première phase et ont été observés notamment dans le Grand Nouméa. Pendant la deuxième phase, seules quelques décisions ont été prises par vote. Elles n'ont, du reste, eu aucun impact négatif sur l'esprit consensuel qui a prédominé dans les CAS. Le grand nombre de décisions prises par consensus démontre que même s'il y a eu des points de divergences, les membres des CAS ont su les gérer pour assurer un climat apaisé pendant leurs travaux.

Au nombre des pratiques favorables à la minimisation des conflits, il convient de rappeler l'approche participative et inclusive adoptée par les présidents-magistrats, le rappel pédagogique des conditions légales d'inscription avant le démarrage ou en cours des travaux. Ces approches ont permis de mettre tous les membres de la CAS au même niveau d'information et d'éviter ainsi des contestations et des discussions infondées.

3.5.3 La mise en œuvre du pouvoir d'enquête

En cas de désaccord au sein des CAS, le recours aux enquêtes peut avoir un pouvoir d'apaisement. A l'issue de la phase 1 de la révision complémentaire, les experts de l'ONU ont noté environ 300 enquêtes représentant moins de 6% des dossiers examinés²⁵ par les CAS sur l'ensemble du territoire. Environ 6 enquêtes sur 10 ont abouti à une inscription et le reste au tableau annexe. Les retours d'enquêtes ne sont donc pas négligeables dans la quête de l'exhaustivité des listes électorales. La catégorie d'électeurs la plus concernée par cette recherche complémentaire d'informations était celle des jeunes majeurs proposés à l'inscription d'office (environ 8 enquêtes sur 10). Le motif principal était la recherche de preuves de filiation pour pouvoir vérifier si les parents étaient inscrits ou pas sur la LES 1998 ou s'ils justifiaient de leur présence en Nouvelle-Calédonie entre 1988 et 1998.

Le pouvoir de minimisation des conflits et d'apaisement lié aux enquêtes est davantage optimisé lorsque l'enquête s'accompagne d'un certain nombre de pratiques telles que :

- Le remplissage de la notification avec l'appui du président de la CAS ;
- Le contact des intéressés par tous moyens (téléphone, courriel, courrier postal) ;
- L'implication des tiers électeurs pour faciliter la recherche des compléments d'information ;
- La précision des compléments d'informations recherchés et l'utilisation du canevas/modèle fourni par le Haut-commissariat.

Les experts de l'ONU ont cependant noté un certain nombre de pratiques défavorables à la minimisation des conflits, à savoir :

- Le manque de coopération de certains membres de la CAS dans la recherche des informations ;
- L'envoi systématique en recours gracieux du requérant par le magistrat-président ;
- Le traitement inégalitaire des électeurs par la mairie dans la collecte de l'information ;
- Le non-envoi des notifications.

3.5.4 Les recours gracieux et les recours contentieux

Au cours de la phase de recours gracieux, une cinquantaine de recours ont été déposés dans 16 communes, concernant une infime partie des dossiers examinés; soit une proportion similaire à celle observée pendant la révision ordinaire de la LESP. À la fin de la phase de recours gracieux, 39 électeurs ont été inscrits et 11 mis au TA, ce qui représente un taux de 78% d'inscription. Pour les catégories des jeunes majeurs et d'électeurs ayant formulé des demandes volontaires, les taux d'inscription sont respectivement de 88% et 62%. Dans la commune de Poindimié, quatre électeurs classés « sans demande » à la première phase ont déposé des recours gracieux qui ont été acceptés. Ils ont donc été inscrits sur la LESP.

Cette situation a soulevé un débat au niveau de la CAS sur le fait que ces électeurs n'avaient pas formulé de demande d'inscription sur la LESP. Devant la persistance du désaccord sur la question, la CAS a dû trancher par le vote. Le tiers-électeur qui contestait la recevabilité des quatre recours gracieux a été mis en minorité. Bien que cette décision de la

²⁵ Sur les 5540 dossiers autres que les dossiers sans demande.

CAS ait favorisé l'inclusion des quatre électeurs, elle n'en pose pas moins la question du traitement par les mairies des cas de « sans demande ». Dans le cas de Poindimié, les notifications de refus ont été envoyées à tous les électeurs mis au TA, y compris à ceux qui n'avaient pas formulé de demande ; ce qui n'a pas été le cas pour d'autres communes²⁶. Pourtant, l'article 5 du décret n°2018-348 précise que pour la révision complémentaire de la LESP, les électeurs inscrits au TA doivent en être informés au plus tard le 23 juillet 2018. Cela semble indiquer qu'il n'y avait pas lieu de traiter différemment les électeurs inscrits au TA en matière de notification de la décision de la CAS, afin de permettre à chacun, s'il le souhaite, d'exercer son droit de recours.

En tout état de cause, certaines pratiques identifiées par les experts de l'ONU sont de nature à contribuer à cette effectivité et à la minimisation des litiges. Il s'agit, entre autres, de :

- L'accompagnement de certaines mairies pour la recherche des compléments d'information (Bourail, Paita...) ;
- La proactivité de certaines mairies qui ont communiqué en direction des électeurs sur les démarches et les délais à respecter pour présenter un recours gracieux et/ou contentieux ;
- La communication des procès-verbaux aux tiers-électeurs dans la quasi-totalité des communes sauf dans celles du Grand-Nouméa.

Pour la phase d'examen après recours contentieux, huit (8) recours contentieux ont été intentés et concernent les communes de Dumbéa (1), Mont-Dore (4), Nouméa (2) et Païta (1). Ces recours ont été formulés pour moitié par des tiers-électeurs et pour l'autre moitié par des électeurs concernés ou représentés. Quatre (4) recours sont des demandes de radiation et les quatre (4) autres des demandes d'inscription. Sur la forme, cinq (5) recours ont été déclarés irrecevables, l'un pour forclusion²⁷ et les quatre autres pour non comparution ou représentation utile de la partie demanderesse à l'audience. Sur ce dernier point précis, le TPI de Nouméa a eu à rappeler le principe de « l'oralité des débats » en matière de procédure du contentieux électoral politique. Ce principe impose la comparution ou la représentation de la partie demanderesse pour formuler valablement des prétentions et les justifier. Ces rejets sur la forme traduisent en partie une certaine méconnaissance des procédures en matière de contentieux électoral. Le manque de préparation ou la négligence des plaignants en matière de recours peut avoir pour conséquence l'irrecevabilité de leurs recours. La méconnaissance des éléments de preuve à présenter au juge du contentieux électoral peut aussi entraîner le rejet. S'il est vrai qu'il appartient au requérant d'apporter les preuves de ses prétentions, il faut aussi reconnaître que certaines CAS, par le mauvais remplissage de leurs procès-verbaux (références légales non mentionnées, motifs non explicites, parfois lieux de naissance des électeurs non mentionnés, etc.) ne contribuent pas à l'effectivité du droit au recours. Au final, pour certains des recours enregistrés au cours de la révision complémentaire de la LESP, l'opportunité a été manquée d'enrichir le contentieux électoral. C'est le cas en particulier pour les deux recours tendant à demander la radiation des électeurs inscrits en méconnaissance des critères de l'article 188 de la loi organique selon le tiers-électeur ; d'autant plus que l'État qui a communiqué au tribunal les listes électorales de 1998 n'a ni comparu ni conclu.

Sur le fond, seuls trois recours ont été examinés. Ils ont abouti à deux décisions ordonnant une inscription à Païta et une radiation à Mont-Dore, et à une troisième décision de rejet d'une demande de radiation formulée par un tiers-électeur.

²⁶Le code électoral (art. L 23) et la LO (art. 189 et 218-2) précisent seulement que l'électeur qui a été l'objet d'une radiation ou dont l'inscription a été contestée est averti sans frais et peut présenter ses observations. Il n'y a pas d'autres précisions sur les conditions de forme et de fond relatives aux "observations".

²⁷ Ce recours ayant été déposé au-delà des dix (10) jours suivant la publication de la liste électorale spéciale.

4. CONCLUSION

L'analyse des données recueillies à la faveur de la participation des experts de l'ONU aux opérations de révision complémentaire de la LESP conduites par les CAS permet de conclure que ces opérations se sont déroulées dans l'ensemble conformément aux exigences d'objectivité et de légalité. Il faut cependant souligner les lacunes de l'article 188 c) de la loi organique de 1999 qui ne prend pas en compte le cas des jeunes majeurs nés de parents mineurs à la date de la consultation de 1998. Il faut par ailleurs déplorer les quelques cas d'inscriptions à rebours du mode opératoire consacrés par les textes juridiques ainsi que les ruptures en matière d'égalité citoyenne, principalement au niveau des jeunes majeurs, du fait d'une jurisprudence non constante dans la mise en œuvre des critères légaux.

En ce qui concerne la fiabilité des données et du système de gestion des listes, plusieurs facteurs spécifiques à la révision complémentaire ont rendu sa quête difficile : chevauchement des calendriers de la LEG et de la LESP complémentaires, impact de la LEG complémentaire sur le tableau annexe de la LESP, etc. Il en a résulté quelques erreurs telles que des doublons, qui ont entraîné un surcroît de travail pour les CAS, à savoir la rectification de ces erreurs. Enfin l'introuvable équilibre entre les données de la LEG et celles de la LESP et de son tableau annexe constaté par plusieurs CAS confirme la pertinence d'un audit des listes électorales en Nouvelle-Calédonie.

De manière globale, les experts de la mission ont constaté des efforts pour l'inclusion de tous les électeurs remplissant les conditions pour être inscrits, de manière à parvenir à l'exhaustivité de la LESP. Les efforts ont porté principalement sur la catégorie des jeunes majeurs, qui représentent environ 6 électeurs sur 10 sur la LESP complémentaire.

En ce qui concerne spécifiquement l'inclusion et la participation des femmes, les experts ont noté que les femmes sont fortement présentes au sein des CAS. Dans plusieurs communes, ce sont surtout elles qui animent les services chargés des élections et/ou de l'état civil. Dans l'ensemble, le traitement des électeurs du point de vue de leur sexe a été équitable et égalitaire, sans discrimination.

En ce qui concerne la transparence, l'accessibilité aux documents/informations pertinentes a été effective dans l'ensemble des communes, quoique à un moindre degré dans les communes du Grand Nouméa. Certaines pratiques susceptibles d'alimenter la confusion et les erreurs ont cependant été notées : non-vérification de l'ensemble des PV et des notifications en fin de la journée, imprécisions des procès-verbaux, communicabilité des documents toujours limitée dans quelques communes. La transparence des CAS dans leur fonctionnement est également appréciable à différents niveaux : au niveau des méthodes de travail, de la participation des membres, y compris des experts de l'ONU, et dans les interactions des CAS avec leur environnement institutionnel. Mais cela ne doit pas occulter certaines tendances contraires telles que la précipitation et l'impatience dans le traitement des dossiers en vue d'achever rapidement les travaux de la CAS et les restrictions dans l'accès aux procès-verbaux dans quelques communes du Grand Nouméa.

S'agissant de la minimisation des contestations, la mission a constaté que la prépondérance des propositions d'inscriptions d'office - face au nombre très limité des demandes volontaires - semble avoir contribué à l'apaisement du climat dans la grande majorité des CAS. Le grand nombre de décisions prises par consensus démontre que même s'il y a eu des points de divergences, les membres des CAS ont su les gérer pour assurer un climat apaisé

pendant leurs travaux. Les experts ont par ailleurs noté que le recours aux enquêtes par les présidents des CAS et la possibilité pour les électeurs de faire des recours gracieux et contentieux avaient un pouvoir de minimisation des conflits et d'apaisement, même si en la matière beaucoup reste encore à faire au niveau des électeurs en termes d'information et d'éducation pour renforcer l'efficacité de ces mécanismes.

5. RECOMMANDATIONS

Les recommandations sont adressées à l'État, aux mairies, aux CAS, aux partis politiques.

A l'égard de l'État (Haut-Commissariat)

- Encourager les parties prenantes à dialoguer et parvenir à un consensus sur l'opportunité d'adapter le cadre juridique, en particulier l'article 188 de la loi organique de 1999 à l'évolution du contexte sociodémographique, notamment en ce qui concerne l'inscription des jeunes majeurs nés de parents qui étaient mineurs en 1998 ;
- Mettre l'accent sur la maîtrise des logiciels, le contrôle des erreurs et l'harmonisation des différentes données dans le renforcement des capacités des responsables des élections des mairies ;
- Envisager à court et long termes des solutions techniques et opérationnelles qui permettraient une compatibilité plus élevée des systèmes de gestion des données des mairies et des services d'état civil. Il s'agit, entre autres, d'accroître les efforts pour l'harmonisation des procédures d'enregistrement et de saisie des données des citoyens, d'assurer la modernisation continue du fichier coutumier et son articulation avec les fichiers de l'ISEE, et, à terme, de l'établissement d'un registre d'état civil centralisé et la création d'un identifiant unique pour chaque citoyen.
- Afin de minimiser les risques de traitement inégalitaire des électeurs, encourager la concertation entre les représentants de l'Administration dans les CAS sous l'égide du haut-commissariat sur le traitement des cas problématiques, comme l'inscription des jeunes majeurs ;
- Favoriser la communicabilité aux requérants et tiers-électeurs des documents électoraux utiles à l'exercice légitime du droit de recours, conformément aux décisions de la CADA ;
- Vulgariser à l'échelle du territoire, les modalités d'inscription sur les listes électorales (LEG, LESP et LESC) et celles liées à l'exercice de recours gracieux et contentieux en ciblant particulièrement les électeurs résidant dans les zones isolées ;
- Renforcer une meilleure pédagogie pour l'information et l'orientation de l'électeur sur toutes les étapes du processus (demande, proposition d'office, enquête, recours gracieux, recours...) sous la forme de guides pratiques par exemple à vulgariser dans les mairies et autres services publics.
- Évaluer le suivi et l'impact des campagnes d'information et de communication à l'égard des électeurs
- Veiller à l'uniformisation de la méthodologie de travail des représentants de l'Administration dans les CAS afin d'optimiser le soutien aux mairies pendant les CAS (exemple : remplissage détaillé et progressif des PV afin que les agents des mairies puissent renseigner clairement les notifications d'ajournement ou de recours).

A l'égard des mairies

- Accorder ou continuer d'accorder la plus haute importance à la préparation des dossiers des électeurs en amont des travaux des CAS afin de favoriser l'inclusion des électeurs et l'exhaustivité des listes électorales
- Renforcer les capacités du service de la mairie en charge des élections à s'acquitter de ses attributions en le dotant des moyens humains et/ou matériels nécessaires ;

- Harmoniser les pratiques en matière de partage des procès-verbaux avec les tiers électeurs, spécialement dans le grand Nouméa (en conformité avec les décisions de la CADA).

A l'égard des CAS

- Privilégier les ajournements pour enquête plutôt que les refus d'inscription visant à inciter les électeurs à former un recours gracieux ;
- Veiller à la clarté et précision des notifications aux électeurs relatives aux ajournements et recours gracieux afin de prévenir toute contestation éventuelle et risque d'égarement des électeurs ;
- Encourager la participation active des membres aux travaux des CAS, faciliter l'accès de tous aux documents de travail ;
- Encourager les initiatives visant à renforcer la fiabilité du fichier électoral et la transparence des données, par exemple les pratiques de certaines mairies visant à annexer systématiquement aux dossiers des jeunes majeurs les attestations d'inscription de l'un des parents sur la LES 1998/LESP, les initiatives prises pour comparer la LEG à la LESP et à son TA en vue de s'assurer de l'équilibre entre les deux listes.....

La collaboration entre les institutions

- Désigner, au sein de la mairie de Nouméa, un agent de liaison chargé de l'état civil et qui assurera l'interface avec les autres communes, notamment lors des périodes de révision des listes électorales spéciales ;
- Désigner un point focal au sein de l'ISEE susceptible d'interagir à tout moment avec les mairies et les présidents des CAS.

A l'égard des partis politiques

- Procéder à un meilleur profilage dans la désignation des tiers électeurs prenant en compte, outre la parité hommes /femmes, les jeunes et la disponibilité des personnes désignées ;
- Encourager les tiers électeurs à s'impliquer activement dans les travaux des CAS, en particulier dans les opérations de recherche et de vérification des informations sur les électeurs.

ANNEXE : Dimensions et indicateurs des analyses de la mission

Dimensions d'analyse	Indicateurs
Aspects légaux	Souplesse/rigidité dans l'application des critères légaux
	Constance/ inconstance de la "jurisprudence" des CAS
	Respect/ non-respect de la loi
	Convergence/ divergence dans l'interprétation de la loi
	Impact du calendrier électoral
	Exhaustivité juridique (capacité de la norme juridique)
Gestion des dossiers des électeurs	Préparation des mairies en amont (renseignement/accompagnement des électeurs)
	Communication et collaboration inter-institutionnelle
	Capacités/ressources matérielles et humaines
	Impact de la nature des dossiers (propositions d'inscription d'office/demandes volontaires)
	Contrôle systématique du statut des électeurs
Opérations techniques	Organisation du traitement des données des listes (répartition des compétences et activités)
	Précision des données des documents de l'ISEE
	Actualité des données des documents de l'ISEE
	Type d'erreurs/exceptions constatés
	Sécurisation et protection des données
Interactions institutions et électeurs	Education et information des électeurs
	Communicabilité des documents
Interactions en CAS - entre membres et avec électeurs	Méthodologie de travail des CAS
	Participation des membres de la CAS
	Modalités de prise de décision au sein des CAS et alignements
	Utilisation du pouvoir d'enquête (notifications/enquêtes)
	Contribution/rôle des experts de l'ONU
Participation des groupes spécifiques	Inclusion des jeunes majeurs
	Inclusion des natifs
	Les électeurs " <i>sans demande</i> "
Participation des femmes	Participation des femmes comme membres des CAS
	Participation des femmes comme chargées des bureaux électoraux des mairies
	Participation des femmes comme électrices
Droit et opportunité au recours	Recours gracieux
	Recours contentieux
Éléments d'apaisement/ conflits pendant la CAS	Régulation des désaccords au sein des CAS