



ETABLISSEMENT DE LA LISTE
ELECTORALE SPECIALE POUR
LA CONSULTATION (LESC)

RAPPORT DES EXPERTS DE L'ONU

Nouméa, août 2016

Table des matières

1. OBJET ET SEQUENCES OPERATIONNELLES	5
2. CONTEXTE	6
3. CONSTITUTION LESC	7
4.1 CONDITIONS GENERALES ET PARTICULIERES POUR ETRE INSCRIT	7
4.2 PARTICULARITES DES CRITERES DE LA LESC.....	8
4.3 MODALITES D'INSCRIPTION SUR LA LESC	8
4.4 CENTRE D'INTERETS MATERIELS ET MORAUX DE L'ELECTEUR (CIMM).....	8
4. METHODOLOGIE OPERATIONNELLE.....	9
5. DEROULEMENT DES TRAVAUX.....	9
5.1. CLIMAT GENERAL DANS LES CAS	9
5.2. MODE OPERATOIRE DANS LES CAS.....	10
5.2.1. L'examen des dossiers d'inscription d'office	10
5.2.2. L'examen des dossiers de demandes volontaires.....	11
5.3. POINTS PRINCIPAUX D'ACCORD ET DE DESACCORD DES PARTIES PRENANTES DANS LES CAS : 12	
5.3.1. Au niveau des inscriptions d'office.....	12
5.3.2. Au niveau des demandes volontaires d'inscription	13
5.3.3. Au niveau des demandes d'inscription fondées sur l'existence de centres d'intérêts matériels et moraux (CIMM)	13
5.3.4. Au niveau des investigations	14
5.3.5. Au niveau des critères d'inscription des électeurs.....	14
5.3.6. Au niveau des différences de pratiques observables entre CAS.....	15
5.4. AVIS DES EXPERTS DES NATIONS UNIES.....	16
5.5. RESULTATS DE L'OPERATION :	17
5.5.1. Listes provisoires	17
5.5.2. Contentieux électoral et listes définitives.....	18
6. FAITS SAILLANTS	18
6.1. PROBLEMATIQUE DES ELECTEURS DU STATUT CIVIL COUTUMIER NON PROPOSES D'OFFICE : DONNEES PROPOSEES D'OFFICE A L'INSCRIPTION NON EXHAUSTIVES.....	18
6.2. DONNEES PERTINENTES IDENTIFIEES A L'OCCASION DES DECISIONS PRISES PAR VOTE	19
6.2.1. Opportunité et modalités des investigations.....	19
6.2.2. Interruption légale de la domiciliation	20
6.2.3. Dossiers insuffisamment constitués en amont.....	20
6.2.4. Libre administration de la preuve et force probante variable	21
6.2.5. Considérations sur le formalisme requis par les CAS.....	21
6.2.6. Données statistiques et cumul des critères d'inscription.....	21
6.2.7. Appréciation relative du principe de traitement équitable des électeurs.....	22
6.2.8. Sur la commission consultative d'experts.....	23
6.2.9. Les erreurs décelées.....	24
6.3. COMMUNICATION DU PROCES-VERBAL ET EFFECTIVITE DU DROIT DE RECOURS.....	24
6.4. CONTENTIEUX ELECTORAL ET EFFECTIVITE DU DROIT AU RECOURS	25
7. CONCLUSIONS.....	26
8. RECOMMANDATIONS.....	27

LISTE D'ACRONYMES

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

REMERCIEMENTS

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

Flavien MISONI MBAYAHE

Président du Groupe d'experts de l'ONU

1. Objet et séquences opérationnelles

Pour l'organisation de consultations de sortie de l'Accord de Nouméa, il a été institué un corps électoral spécial composé différemment des deux autres corps électoraux qui existent en Nouvelle-Calédonie, et prévu au point 5 de l'Accord de Nouméa. Les conditions pour figurer dans cette liste électorale spéciale pour les consultations de sortie de l'Accord de Nouméa (LES-C) ont été précisées à l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999. Pour sa matérialisation, des « Commissions administratives spéciales » (CAS) ont été instituées pour l'année 2016, distinctes de celles ayant révisé la liste électorale pour les élections aux assemblées de province et au congrès (LESP).

Pour le déploiement d'experts électoraux auprès des Commissions administratives spéciales (CAS) pour les processus de révision de la LESP et d'établissement de la LESC, le Premier ministre de la République française, M. Manuel Valls, a adressé une requête en date du 23 décembre 2015 au Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies. Suite à la mission d'évaluation des besoins effectuée en Nouvelle-Calédonie du 16 au 23 janvier 2016, le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques a approuvé le déploiement d'experts. Ceux-ci ont été sélectionnés par l'ONU et par la suite, sur proposition du ministre en charge de l'Outre-mer après consultation des groupes politiques représentés au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, nommés *es qualité* par le Haut-Commissaire, après avis du Congrès de la Nouvelle-Calédonie¹.

Ces experts sont des « *personnalités qualifiées indépendantes sans voix délibérative, au sein des commissions administratives spéciales* » chargées de la révision de la LESP et de l'établissement de la LESC. Ainsi, l'expert des Nations Unies, en tant que sixième membre de la CAS rend un avis, à la demande du président ou de tout autre membre, sur les demandes d'inscription volontaire ou sur les propositions d'inscription d'office. L'expert participe aux débats sans prendre part au vote. Sa signature sur les documents résultant des travaux des commissions atteste simplement du bon fonctionnement des travaux mais n'avalise pas juridiquement les décisions prises par l'ensemble des autres membres disposant d'une voix délibérative.

Sous la supervision du Président du groupe des experts, coordinateur technique des experts², dix experts des Nations Unies ont été déployés pour la LESP de fin février à fin avril 2016. Cette équipe a été complétée par quatre experts à la fin avril, pour les travaux de la LESC jusqu'à la fin du mois de juillet.

La mission de l'ONU a été déployée avec l'appui logistique et administratif du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)³ qui y a ouvert un bureau placé sous l'autorité d'un coordonnateur et Chef de mission.

Comme pour le travail de révision de la LESP, chacun des experts a suivi un calendrier de travail aligné sur celui de l'un des 13 magistrats de l'ordre judiciaire, désignés par le Premier président de la Cour de cassation pour présider les CAS.

¹ article 3, Décret n° 2015-1753 du 23 décembre 2015 pris pour l'application de l'article 189 – II (5°) de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

² Identifié parfois par la fonction de Senior Electoral Expert.

³ L'UNOPS (United Nations Office for Project Services) est un organe opérationnel des Nations Unies qui aide à mettre en œuvre de projets dans plus de 80 pays pour le compte de ses partenaires œuvrant dans divers domaines, notamment social, environnemental et économique.

Les CAS chargées d'établir la LESC ont mené leurs premières activités d'inscription et d'inscription d'office sur la liste électorale du 1^{er} au 31 mai 2016. Une deuxième phase pour le traitement des recours gracieux devant les mêmes CAS a eu lieu du 16 au 24 juin 2016. Enfin, une troisième phase qui s'est déroulée du 18 au 23 juillet 2016 a clos le processus avec les rectifications consécutives aux décisions des juridictions du contentieux.

A partir de 2017, les CAS chargées de la LESP et de la LESC procéderont à une révision simultanée des deux listes électorales respectives avant la consultation de 2018. Les CAS pourront alors procéder à de nouvelles inscriptions d'office et à de nouvelles inscriptions résultant de demandes volontaires ou à des radiations. Ainsi, pour la LESC, il est prévu que les CAS procèdent à l'examen des demandes d'inscriptions et propositions d'inscription d'office du 29 mars au 12 avril 2017. La LESC sera arrêtée après les phases de recours gracieux et de contentieux le 31 mai de la même année.

2. Contexte

La Nouvelle-Calédonie est une collectivité *sui generis* au sein de la République française, régie par le titre XIII de la Constitution. La coordination et la mise en œuvre de l'action du Gouvernement français en Nouvelle-Calédonie sont assurées par un Ministère des Outre-mer, dans le respect du statut et de l'organisation de ce territoire. La Puissance administrante est représentée sur le territoire par un Haut-Commissaire, dépositaire des pouvoirs de la République en Nouvelle-Calédonie.

Après la naissance dans les années 70 d'un mouvement indépendantiste kanak, le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) a été créé en 1984 pour fédérer les partis favorables à l'indépendance. La même année, il a mis en place un gouvernement provisoire indépendant. Entre 1984 et 1988, environ 80 personnes ont perdu la vie au cours de violents affrontements entre partisans et opposants à l'indépendance. Les violences ont pris fin avec la signature des Accords de Matignon, le 26 juin 1988, entre le FLNKS, le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR), fidèle à la France, et le Gouvernement français.

Les Accords de Matignon accordaient une plus grande autonomie locale et des aides substantielles pour réduire les inégalités marquées entre les communautés française et kanake, et prévoyaient la tenue d'un référendum sur l'autodétermination 10 ans plus tard. À l'issue de négociations entamées dans les années 1990, les camps indépendantiste et non indépendantiste ont conclu en 1998 l'Accord de Nouméa, définissant un nouveau statut pour le territoire. Cet accord représentait un compromis entre les aspirations politiques respectives du RPCR et du FLNKS et permit d'éviter l'organisation d'un référendum sur l'indépendance, dont le résultat probable aurait été source de fortes tensions, selon la Puissance administrante dans la situation de l'époque. L'Accord a été signé le 5 mai 1998 et approuvé par 72 % des habitants de la Nouvelle-Calédonie au cours d'une consultation qui s'est déroulée le 8 novembre 1998. Il a ensuite été ratifié par l'Assemblée nationale et le Sénat français. La Nouvelle-Calédonie a désormais le statut de collectivité d'outre-mer *sui generis* en vertu de la Constitution et jouit d'une autonomie renforcée.

Aux termes de l'Accord de Nouméa, la France s'est engagée à transférer certains pouvoirs au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie entre 1998 et 2018, à l'exception des compétences régaliennes. Une consultation relative à l'accession à la pleine souveraineté sera organisée entre 2014 et 2018, tout en ne pouvant pas intervenir dans les six derniers mois du mandat du Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Jusqu'à fin mai 2018, le Congrès peut demander à la Puissance

administrante, à la majorité des trois cinquièmes, l'organisation de la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté. Passé ce délai, la date sera fixée par la Puissance administrante entre mai et novembre 2018. Trois questions sur les thèmes suivants seront posées aux personnes admises à voter : le transfert des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité⁴. En cas de rejet de l'accèsion à l'indépendance, une seconde consultation pourra être organisée à la demande du tiers des membres du Congrès. En cas de nouveau rejet, une troisième consultation pourra être organisée dans les mêmes conditions. Si le résultat est toujours négatif, les parties à l'Accord devront alors se rencontrer pour examiner la situation ainsi créée⁵.

Le présent rapport de mission porte sur le processus d'établissement de la LESC prévue par l'Accord de Nouméa. Renforcée par le déploiement de quatre nouveaux experts, la mission d'experts a bénéficié de l'expérience accumulée lors de la révision de la LESP. La publication du rapport sanctionnant la révision de la LESP semble avoir toutefois impacté l'environnement de travail d'établissement de la LESC, en particulier les rapports entre le groupe des experts et certaines parties prenantes.

3. Constitution LESC

Le corps électoral spécial à la consultation concerne les électeurs admis à participer à la consultation sur l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie. Il est défini par l'article 218 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999. Conformément à l'Accord de Nouméa dans son point 5 et à l'article 217 de la loi organique, cette liste électorale spéciale aurait pu être établie à partir de 2014. Cependant ce n'est qu'en 2015 que le dispositif légal et réglementaire concernant certains aspects de la constitution de la liste ont été stabilisés et ont permis d'engager les travaux d'établissement de la liste.

Une première révision, couplée à celle annuelle de la LESP, aura lieu en 2017 et une deuxième en 2018 avant la consultation prévue durant la deuxième moitié de 2018. Avant la consultation, une période de révision complémentaire des listes en vigueur et de la LESC peut être fixée par décret.

4.1 Conditions générales et particulières pour être inscrit

Pour figurer dans ce corps spécial, toute personne doit satisfaire à la condition générale d'être inscrite sur la liste électorale générale (LG) en vigueur, qui est la liste des électeurs du corps électoral de droit commun (français et européens pour les élections municipales) participant aux élections nationales, municipales et européennes et aux référendums.

Les électeurs doivent également remplir au moins l'une des conditions particulières prévues par la loi, à savoir : a) avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa ; b) n'étant pas inscrits sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplir néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ; c) n'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier

⁴ Voir Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, point 5. L'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, JORF n°121 du 27 mai 1998, page 8039.

⁵ Ibid.

que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ; d) avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ; e) avoir l'un de leurs parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux ; f) pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014 ; g) être nés avant le 1er janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ; h) être nés à compter du 1er janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

4.2 Particularités des critères de la LESC

La LESC diffère de la LESP sur plusieurs critères, notamment en ce qui concerne la justification :

- i) d'un statut civil coutumier ;
- ii) d'IMM lorsque l'électeur est né en Nouvelle-Calédonie ou lorsque l'un de ses parents y est né ;
- iii) d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard le 31 décembre 2014.

Cette dernière catégorie d'électeurs montre la prééminence du critère de domiciliation ; la nationalité n'étant pas, en toutes circonstances, une condition requise dans la computation des délais prise en considération pour déterminer la domiciliation continue en Nouvelle-Calédonie.

Aussi, les électeurs relevant du statut civil coutumier bénéficient du privilège d'inscription d'office sur la liste électorale de la consultation. Le statut civil coutumier est un régime juridique dérogoratoire au code civil français, reconnu aux Kanaks en vertu de l'article 75 de la constitution et de la loi organique. Les personnes de statut civil coutumier sont enregistrées sur un registre d'état civil distinct appelé « registre coutumier », tenu par les officiers d'état civil de chaque commune (art.8 de la loi organique)⁶.

4.3 Modalités d'inscription sur la LESC

Il existe deux modalités d'inscription sur la LESC : les inscriptions d'office et celles résultant de demandes volontaires. Les inscriptions d'office sont celles qui dispensent les électeurs d'effectuer de démarche particulière pour demander leur inscription sur la liste électorale. Cette possibilité prévue par l'article 218-2 II LO est réservée aux électeurs éligibles au statut des alinéas a), d) ou h) de l'article 218 LO.

En dehors des cas prévus pour l'inscription d'office, la demande volontaire d'inscription sur la liste électorale spéciale est nécessaire et préalable à tout examen de la situation de l'électeur par la CAS. A cet effet, l'électeur doit justifier qu'il remplit les conditions fixées par l'article 218 LO.

4.4 Centre d'intérêts matériels et moraux de l'électeur (CIMM)

Dans deux des cas prévus par l'article 218 LO, l'électeur doit apporter la preuve que le centre de ses intérêts matériels et moraux est, ou a été, en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, selon le d) de l'article 218 LO, les électeurs qui sont « [...] nés en Nouvelle-Calédonie [doivent] y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux », et selon le e) de l'article 218 LO, les électeurs

⁶ L'action des officiers publics coutumiers est coordonnée par la Direction de la Gestion et de la Réglementation des Affaires Coutumières (DGRAC).

doivent « avoir l'un de leurs parents nés en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux ». Cette notion de CIMM se rapporte à la situation personnelle d'un individu mise en avant pour l'obtention d'un avantage. En l'espèce, la notion est utilisée afin d'ouvrir un droit électoral, à savoir être admis à se prononcer lors de la consultation sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

Dans son avis du 6 février 2014, le Conseil d'Etat avait précisé que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour préciser la notion de centre des intérêts matériels et moraux. Il est donc possible à l'électeur de prouver qu'il détient son CIMM en Nouvelle-Calédonie par tout moyen. La vérification de la condition du CIMM en Nouvelle-Calédonie se fait au cas par cas et selon la méthode du faisceau d'indices. En cas de difficulté, les CAS peuvent, le cas échéant, saisir la commission consultative d'experts pour avis consultatif. Le cas échéant, les électeurs, eux, disposent des voies usuelles de recours gracieux et recours contentieux pour défendre leurs intérêts.

4. Méthodologie opérationnelle

La méthodologie opérationnelle de la mission est quasi similaire à celle qui a été utilisée pour couvrir le processus de révision de la LESP. Après une première rencontre d'information et de discussion entre le Haut-commissariat, les magistrats et les experts des Nations Unies autour des objectifs de la mission, les experts ont été déployés dans les différentes CAS, en binôme avec les magistrats. Ils ont pris part aux travaux en tant que personnalités indépendantes émettant des avis consultatifs lorsqu'ils étaient sollicités, et sans droit de vote. Ils ont aussi collecté des informations relatives au déroulement des opérations aux fins de l'analyse, que ce soit lors de la phase d'inscription, lors de la phase de recours gracieux ou lors de la phase contentieuse, sous la coordination du président du groupe des experts. Ce dernier pour sa part était en concertation régulière avec le Haut-commissariat et la coordonnatrice des magistrats, et plus ponctuellement, avec les représentants des groupes politiques. Il a, en outre, pris part aux travaux de la commission consultative d'experts (CCE). Enfin, une rencontre a été tenue le 23 juin 2016 entre les experts et les magistrats pour procéder conjointement au bilan sur le processus d'établissement de la LESC. Elle a permis aux participants de passer en revue les différents aspects du processus et de partager leurs expériences. Les experts des Nations Unies ont par ailleurs couvert la phase du contentieux électoral. Ils ont ainsi assisté aux audiences publiques du Tribunal de première instance de Nouméa dans la période du 7 au 16 juillet 2016.

5. Déroulement des travaux

Comme mentionné ci-dessus, le travail de constitution de la LESC s'est opéré en trois phases principales : l'inscription des électeurs et le traitement des recours gracieux par les CAS, et enfin la gestion du contentieux de la liste par les juridictions. Nous examinerons ici en particulier le climat général dans les CAS, leur mode opératoire, les principaux points d'accord et de désaccord des parties prenantes dans les CAS, les avis des experts des Nations Unies ainsi que les résultats de l'opération.

5.1. Climat général dans les CAS

D'une manière générale, les travaux des CAS se sont déroulés dans une bonne ambiance. Cela n'excluait toutefois pas quelques crispations, notamment au début des travaux, en fonction de la méthodologie envisagée – en particulier en ce qui concerne les inscriptions d'office, des dossiers individuels examinés, du mode de décision (par consensus ou par vote). La

composition d'une CAS, la personnalité des membres - en particulier des tiers électeurs ou des représentants des mairies, était également un facteur important dans l'atmosphère de travail.

Ces tensions se sont progressivement apaisées, notamment grâce à la diligence des magistrats présidents des CAS, des alliances et relations nouées, à la rotation de certains membres des CAS, aux automatismes acquis...

5.2. Mode opératoire dans les CAS

5.2.1. L'examen des dossiers d'inscription d'office

Les CAS ont eu recours à différents modes opératoires pour l'examen des dossiers d'inscription d'office. Dans certaines communes, comme dans le grand Nouméa, la CAS disposait d'une seule copie des dossiers que l'un de ses membres devait instruire avant de partager les informations pertinentes à l'ensemble. Chaque membre pouvait demander des précisions, consulter le cas échéant le dossier, et s'il y a lieu demander une consultation sur place de SIGALE. Dans d'autres communes, les listes des préposés aux inscriptions d'office et les dossiers avec pièces justificatives des électeurs ayant fait des demandes volontaires ont été projetées sur écran géant. Cette démarche a permis une meilleure transparence et la possibilité pour tous les membres des CAS de réagir en cas de contestation, d'anomalie, d'observation particulière (par exemple électeur décédé) ou de besoin d'éclaircissement sur un cas.

Dans certaines CAS, les tiers électeurs indépendantistes ont exigé que chaque dossier fasse l'objet de vérification ou tout au moins qu'une vérification aléatoire soit opérée. Certaines CAS ont renoncé à ce contrôle après que quelques vérifications opérées n'aient pas révélé d'anomalie. Certains membres étaient alors confortés dans l'idée que le travail de filtrage effectué par l'ISEE rendait inutile un examen plus minutieux. Or, l'observation des listes a montré que les listes n'étaient pas complètement exemptes d'anomalies ou lacunes (patronyme mal écrit, erreur sur la date de naissance ou de décès, par exemple). Par exemple, le 3 mai à Dumbéa, au bureau de vote 7, l'examen des dossiers des proposés à l'inscription d'office a révélé dans deux cas, des inexactitudes entre la base de données et la liste de l'ISEE, sur la date de naissance dans un cas et dans l'orthographe du nom dans l'autre cas. Si ce type d'erreur est sans conséquences, il n'en va pas de même pour les erreurs de géolocalisation, qui peuvent empêcher l'inscription d'un électeur ou rendre malaisée l'identification de son bureau de vote, voire dans le pire des cas, l'empêcher d'exercer effectivement son droit de vote⁷. Ainsi, le dossier d'une électrice âgée de 19 ans qui a été envoyé par erreur à Farino, où elle a été proposée à l'inscription d'office mais dont le dossier a été rejeté, l'intéressée n'étant pas électrice dans cette commune. Sa notoriété a toutefois permis d'identifier l'erreur, qui a été corrigée par le renvoi de son dossier à La Foa, la commune concernée⁸.

Ces erreurs sont révélatrices des problématiques d'adressage en Nouvelle-Calédonie. Malgré la possibilité d'erreur, les CAS n'ont pas pour autant procédé à des contrôles systématiques, procédant à de vérifications aléatoires, avec cependant, dans certaines CAS, une attention particulière pour les personnes nées en dehors de la Nouvelle-Calédonie.

⁷ Ce qui arrive lorsque l'électeur n'est pas identifié sur la liste électorale de son bureau de vote de son domicile.

⁸ L'administration considère que la confusion est sans doute liée aux deux adresses déclarées, à savoir une adresse physique à La Foa et une adresse postale à Farino.

5.2.2. L'examen des dossiers de demandes volontaires

S'agissant en revanche des demandes volontaires d'inscription, les CAS recouraient à un examen approfondi des dossiers. Les dossiers étaient examinés au cas par cas, en fonction des documents ou informations fournis par les électeurs à l'appui de leurs demandes. Les CAS n'étaient pas tenues d'examiner les demandes d'inscription à la lumière des critères choisis par les électeurs, quoique dans certains cas, ces choix aient utilement orienté les membres. En effet, les CAS pouvaient requalifier les demandes à la lumière de critères jugés plus pertinents, en fonction des justificatifs fournis par les électeurs et, dans certains cas, procéder à des investigations.

Conformément aux instructions données par le Haut-commissariat, les demandes d'inscription d'office devaient être examinées avant les demandes volontaires. Si la plupart des CAS ont effectivement respecté ces instructions, cela n'a pas toujours été le cas. A Dumbéa, la CAS, pour tenir compte de l'absence annoncée du tiers électeur non-indépendantiste à la séance de l'après-midi, a décidé pour le bureau de vote 9 d'anticiper le traitement des demandes volontaires. Ce changement dans l'ordre du traitement des dossiers a conduit la CAS à se retrouver confrontée au cas d'un électeur déjà inscrit sur la base de sa demande volontaire au titre du critère e) de l'article 218, et dont l'inscription d'office a été rejetée au titre du point 4° du II de l'article 218-2 de la loi organique compte tenu de l'absence de justificatif concernant sa filiation. Dans le cas d'espèce, l'inscription de l'électeur a été, à juste titre, maintenue.

Plusieurs CAS ont d'ailleurs été confrontées au problème des demandes volontaires d'inscription formulées par des électeurs proposés à l'inscription d'office. En effet, malgré l'organisation d'une campagne d'information, plus d'une centaine d'électeurs proposés à l'inscription d'office, dont la grande majorité résident à Nouméa (79 des 108 cas), ont formulé des demandes d'inscription. En suivant l'ordre d'examen des dossiers prescrit par le Haut-commissariat, les CAS étaient davantage à même de privilégier l'inscription d'office comme préconisé par l'administration. Ainsi, elles ont traité les demandes volontaires concurrentielles comme étant « sans objet » lorsque les électeurs avaient déjà été inscrits d'office. Mais le problème se pose lorsque les électeurs proposés à l'inscription d'office ne sont pas inscrits, par exemple lorsqu'il manquait une information déterminante concernant leur statut. Lorsque les électeurs concernés avaient, par bonheur ou précaution, formulé une demande d'inscription, les CAS examinaient alors cette requête. En effet, l'inscription d'office se fait sans préjudice du droit pour les intéressés de demander volontairement leur inscription selon l'article 218 -2 III de la loi organique. Ainsi, dans plusieurs communes comme Nouméa, Mont Dore, Paita et Bourail, ces demandes volontaires dûment présentées et examinées après les inscriptions d'office ont permis de « repêcher » des électeurs proposés d'office et qui n'avaient pas été inscrits faute d'information sur leur filiation. D'autres électeurs dans la même situation n'ont formulé de demande qu'à la faveur du recours gracieux après avoir constaté leur absence de la LESC provisoire affichée après la première phase des travaux des CAS. Quelques électeurs ont également profité de la phase du contentieux pour demander leur inscription. Ainsi, une douzaine de recours contentieux ont été adressés aux tribunaux en vue d'inscriptions sur la LESC. Mais seuls sept ont été agréées.

Enfin, l'inversion des dossiers d'inscription du fait de l'envoi aux CAS de nouvelles propositions d'inscription d'office dans la semaine du 23 mai⁹ a entraîné une situation inattendue. En effet, certaines de ces propositions d'inscription d'office ont dû être jugées

⁹ Ces propositions sont constituées en grande majorité de jeunes majeurs inscrits pour la toute première fois sur la LESP 2016, mais aussi d'autres catégories d'électeurs nés bien avant le 31 octobre 1998 et inscrits aussi pour la toute première fois dans la LESP.

« sans objet » en raison du fait que les électeurs concernés avaient été déjà inscrits sur la base d'une demande volontaire.

5.3. Points principaux d'accord et de désaccord des parties prenantes dans les CAS :

Comme cela a été le cas lors de la révision de la LESP, les CAS ont parfois dû voter pour prendre des décisions en l'absence de consensus. Il est important de souligner que la position des tiers électeurs indépendantiste et non-indépendantiste était souvent déterminante dans ces cas. Si l'orientation politique du représentant de la mairie était la même, le tiers électeur pouvait alors compter sur un allié en cas de vote. De manière générale, les CAS ont gardé une certaine cohérence du fait en partie de leurs concertations, qui ont permis des points de convergence.

Compte tenu cependant de la dynamique propre à chaque CAS, ces concertations n'ont pas empêché de constater des nuances, des différences ou divergences, au sein d'une CAS mais aussi entre elles, que ce soit pour les inscriptions d'office ou pour les demandes volontaires. Les réserves formulées dans certains procès-verbaux, parfois des refus de signer ainsi que le nombre non négligeable de demandes de radiation d'électeurs lors de la phase du contentieux électoral sont autant d'indicateurs qui conduisent à relativiser le consensus général qui a semblé prévaloir dans les CAS.

5.3.1. Au niveau des inscriptions d'office

Dans certaines CAS, la méthodologie d'examen des dossiers proposés à l'inscription a initialement divisé : les uns étant favorables à un examen au cas par cas ; les autres estimant qu'un tel examen minutieux est inutile en raison du travail de filtrage fait par l'ISEE en amont. La plupart des membres se sont progressivement résolus à entériner les propositions de l'ISEE.

Par ailleurs, un consensus s'est formé au sujet de l'insuffisante préparation de l'administration, en particulier en ce qui concerne les dossiers des électeurs relevant de l'article 218-2-II- 4°. Notamment, dans certains dossiers, l'absence d'information sur la filiation et l'admission à la consultation du 8 novembre 1998 d'un des parents de ces électeurs a été unanimement déplorée. Les présidents des CAS auraient pu diligenter des enquêtes mais ont rarement utilisé ce pouvoir pour les inscriptions d'office, préférant laisser les électeurs concernés pallier les carences des mairies en apportant les informations manquantes lors de la phase de recours gracieux.

S'il y a un consensus pour dire que le nombre d'électeurs inscrits d'office au titre du statut civil coutumier (1587 inscrits selon les données de l'ISEE)¹⁰ est en deçà du nombre de personnes concernées, les appréciations divergent toutefois sur le nombre d'électeurs éligibles à l'inscription à ce titre. Pour certains l'impact doit être minimisé, estimant que dans la pratique, le critère du statut civil coutumier est résiduel, la plupart des électeurs relevant du statut coutumier ayant été récupérés par l'application d'autres critères, notamment du 1° et 3° du II de l'article 218-2 LO. D'autres personnes estiment que cet impact n'est pas négligeable, car il reste un nombre indéterminé d'électeurs relevant du statut civil coutumier qui ne figurent pas dans la liste électorale générale et qui n'ont pas été récupérés par d'autres critères.

L'une des hypothèses avancées pour expliquer ces absences des listes des électeurs proposés à l'inscription d'office serait leur absence de la LEG. Pourtant, il semble que certaines personnes relevant du statut d'état civil coutumier et présentes sur la LEG n'ont pas été prises en compte par l'ISEE dans l'établissement des listes d'électeurs proposés à l'inscription d'office. Ainsi, dans la commune de Hienghène, un tiers électeur du bureau de vote 1 a informé la CAS que

¹⁰ Statistiques ISEE du 28 juillet 2016

certaines personnes relevant du statut civil coutumier et bien inscrites sur la LEG de 2012 de la commune, ne figuraient pas sur la liste des inscrits d'office de l'ISEE. Parmi ces personnes figuraient le tiers électeur lui-même ainsi qu'une dizaine de membres de sa famille. Ce tiers électeur avait en sa possession la LEG de 2012 de la commune de Hienghène où il a pu identifier des personnes qu'il savait relever du statut coutumier mais qui n'ont pas été répertoriées par l'ISEE pour les propositions d'inscription d'office. La représentante de l'administration dans cette CAS a rappelé la possibilité pour les personnes concernées de consulter la LESC qui sera affichée le 1^{er} juin et d'introduire, le cas échéant, des recours gracieux.

5.3.2. Au niveau des demandes volontaires d'inscription

En ce qui concerne les demandes volontaires d'inscription, l'interprétation des critères d'inscription semble avoir donné lieu à des appréciations diverses et dans plusieurs cas, les CAS ont dû prendre des décisions d'inscription par vote, faute de consensus. Ainsi de l'interprétation du critère relatif aux 20 ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie prévu par le f) de l'article 218 de la loi organique. Les autres points de divergence entre les membres ont notamment porté sur la force probante des justificatifs présentés, l'influence de la connaissance commune de l'électeur par les tiers électeurs et le représentant de la mairie.

Dans plusieurs cas, les CAS ont en effet été confrontées à une appréciation différente non seulement de la durée d'absence pour les personnes qui étaient antérieurement domiciliées en Nouvelle-Calédonie mais aussi du seuil à partir duquel l'interruption de la domiciliation est jugée légitime et légale. A titre illustratif, un requérant avait fourni les pièces justificatives de 1994 à 2007, et uniquement un contrat de travail conclu avec une entreprise sise en Nouvelle-Calédonie pour la période 2007-2014. Un tiers électeur a soutenu que l'intéressé ne pouvait être inscrit car la CAS ne pouvait savoir si le contrat était toujours en vigueur, ou s'il l'avait été au moins jusqu'en 2014. Devant l'impasse, la représentante de la mairie, qui insistait pour inscrire le demandeur, a décidé de sa propre initiative d'appeler l'électeur. La simple confirmation téléphonique du nom de l'entreprise pour laquelle il travaille a suffi à convaincre la CAS de l'inscrire au titre du f) de l'article 218 LO.

Enfin, les experts des Nations Unies ont relevé qu'une forme particulière d'interruption légale de domicile continu en Nouvelle-Calédonie a suscité des interrogations, voire l'opposition de certains tiers électeurs dans les CAS. En effet, dans quelques cas, les CAS ont étendu cette exception à des personnes qui ne résidaient pas antérieurement en Nouvelle-Calédonie. S'étant rendues généralement pour des raisons d'ordre familial ou professionnel pour la première fois sur le territoire, ces personnes sont reparties à l'étranger pendant une durée plus ou moins longue pour revenir en Nouvelle-Calédonie. La computation de la durée de l'interruption légale doit-elle commencer à partir de la première date d'arrivée ou à partir de la date de départ de la Nouvelle-Calédonie ? Dans plusieurs cas, c'est la première date d'arrivée qui a été retenue comme point de départ de la computation.

5.3.3. Au niveau des demandes d'inscription fondées sur l'existence de centres d'intérêts matériels et moraux (CIMM)

Les demandes d'inscription fondées sur l'existence de centres d'intérêts matériels et moraux (CIMM) ne constituent qu'une infime partie de ces demandes, et plus de la moitié dans la commune de Nouméa. Dans certaines communes, sur les 3822 inscrits enregistrés au titre des demandes nouvelles, moins de 5% l'ont été sur ce fondement. La grande majorité des demandeurs ont été inscrits, les refus d'inscription étant résiduels (environ 5%). Dans plusieurs communes (Belep, Canala, Houailou, Iles des Pins, Kone, Lifou, Mare, Moindou, Ponerihouen, Pouebo, Poum, Sarramea, Thio, Yaté et Kouaoua), aucune demande n'a été enregistrée au titre

des IMM. Le nombre relativement faible de demandes d'inscription fondées sur le CIMM conduit à se demander si la plupart des électeurs n'ont pas préféré solliciter leur inscription sur la base d'autres critères à la définition moins floue, moins flottante.

Si la plupart des demandeurs ont fourni des documents variés reposant sur plusieurs critères susceptibles de prouver leur CIMM, on observe en revanche que certains requérants n'ont pu étayer que des intérêts civils et moraux. Tel est le cas de jeunes majeurs, nés à partir de 1997 et qui, en raison de leur âge, peuvent difficilement démontrer l'existence d'intérêts matériels.

Dans l'ensemble, les CAS ne semblent pas avoir rencontré de problèmes majeurs pendant l'examen de demandes d'inscription au titre de la catégorie des IMM et ne semblent pas avoir éprouvé le besoin de recourir fréquemment à la CCE. Certaines CAS semblent avoir fait preuve d'une grande souplesse dans l'appréciation du CIMM de certains demandeurs. C'est le cas surtout dans les communes rurales où la notoriété des demandeurs, et notamment la connaissance personnelle, ont conduit les CAS à se contenter parfois d'une seule pièce justificative pour prouver la détention du CIMM, se montrant hésitants à demander aux requérants des pièces supplémentaires.¹¹ On peut donc se demander si d'autres électeurs, moins reconnaissables ou qui n'auraient pas la chance d'être connus personnellement par les membres des CAS auraient bénéficié de la même souplesse.

5.3.4. Au niveau des investigations

Sur les investigations, des divergences de pratiques entre CAS ont été notées, lesquelles ne sont pas sans conséquences sur le traitement équitable des électeurs. Tout d'abord, il n'y a pas eu consensus sur la finalité même des investigations. S'agit-il, dans une perspective fonctionnelle, de favoriser l'inscription des électeurs en leur offrant la possibilité de compléter leurs dossiers par l'envoi d'informations ou de documents complémentaires ? S'agit-il d'enquêter sur la réalité ou véracité de faits allégués par les électeurs, de requérir des informations à cet effet de la part d'agents publics ou privés ? Les deux finalités sont-elles inclusives ou exclusives l'une de l'autre ? En tout état de cause, certaines CAS ont procédé à des investigations qui ont permis aux électeurs d'apporter des preuves supplémentaires ou décisives, qui ont conduit à leur inscription. D'autres CAS ont pour leur part été plus réservées sur l'opportunité de recourir aux investigations, offrant ainsi aux électeurs moins de chances de compléter leurs dossiers.

5.3.5. Au niveau des critères d'inscription des électeurs

Des instructions avaient été données par le Haut-commissariat pour l'inscription des électeurs sur la base d'un seul critère. Des pratiques contraires ont cependant été observées dans certaines CAS. Pour certains, le plus important c'est que l'électeur qui remplit plusieurs conditions à la fois soit inscrit, la seule conséquence fâcheuse étant de fausser les statistiques établies sur la base des critères d'inscription. En réalité, les conséquences peuvent aller au-delà, si l'inscription sur la base de multiples critères s'accompagne d'une mauvaise tenue des procès-verbaux. En effet, si ces critères ne sont pas clairement retracés dans les procès-verbaux, en cas de contentieux, il serait plus difficile aussi bien aux juges qu'aux électeurs qui veulent défendre ou contester une inscription de retrouver le critère sur la base duquel argumenter, documenter leurs prétentions ou positions. Sans doute, ces critères peuvent être retracés à partir des listes

¹¹ De tiers électeurs dans les CAS ont argumenté qu'il leur était souvent difficile de se déplacer pour faire des démarches administratives auprès des mairies ou autres institutions du Gouvernement. Spécialement aux demandeurs domiciliés dans les tribus ou communautés de Koumac et Voh.

fournies par l'ISEE aux présidents des CAS mais celles-ci ne sont pas communicables, par exemple à un électeur dont l'inscription serait contestée par un tiers.

Par ailleurs, à l'exploitation d'un procès-verbal d'une CAS mise à la disposition de l'expert indépendant, il a été donné à la mission de constater qu'en date du 9 mai dans la commune de Koumac, il est fait mention de neuf inscriptions (5 femmes et 4 hommes) dans la catégorie des demandes volontaires, au titre du paragraphe d) de l'article 218 de la loi organique, pendant que les données statistiques de l'ISEE en assurent la traçabilité dans la catégorie des inscriptions d'office. Cette situation n'est pas seulement révélatrice d'une simple incohérence, ces inscriptions n'ayant pas été préalablement proposées par l'ISEE dans la catégorie des inscriptions d'office. Elle montre également que l'exécution de décisions d'inscription des CAS, du reste non remises en cause à l'issue des phases des recours gracieux et contentieux, n'a pas été correctement assurée¹².

5.3.6. Au niveau des différences de pratiques observables entre CAS

Les différences de pratiques observables d'une CAS à l'autre sont-elles constitutives d'une jurisprudence pas toujours constante ou relèvent-elles du pouvoir souverain des CAS à l'instar de celui du juge ? Les opinions semblent partagées. Pour certains, ces différences de pratiques sont inévitables, « normales » et sans objet pour autant que les CAS se conforment strictement à la loi. Mais pour d'autres, tout en veillant à respecter la loi, les CAS doivent aussi veiller à ne pas introduire des biais susceptibles de provoquer une rupture d'égalité de chances ou du principe de traitement équitable entre les électeurs. Par exemple, l'introduction du critère informel de la « connaissance commune » par certaines CAS n'aurait-elle pas généré des biais ? De plus, parler de pouvoir souverain des CAS, c'est les confondre avec les juridictions, alors qu'une juridiction suppose la réunion de plusieurs critères : i) l'existence d'un pouvoir de décision ; ii) la collégialité comme garantie d'impartialité, sauf si la loi en dispose autrement ; iii) une composition et des règles de procédure similaires à celles d'un tribunal ainsi qu'une mission dont la nature est similaire à celle exercée par un tribunal.

Si la CAS dispose bien d'un pouvoir de décision exercé de manière collégiale, il faut cependant préciser qu'elle ne comporte qu'un seul magistrat, et que les autres membres, sans avoir la qualité de magistrats, peuvent d'ailleurs exprimer des réserves sur les procès-verbaux après avoir voté contre la décision ou s'être abstenu. Ensuite, les décisions des CAS ne sont pas en elles-mêmes susceptibles d'appel ou de cassation mais de recours gracieux et contentieux selon des règles bien spécifiques. Finalement, deux critères substantiels manquent pour pouvoir qualifier la CAS de juridiction : le critère formel en vertu duquel un organisme collégial doté d'un pouvoir de décision est une juridiction si sa composition et les règles de procédure utilisées devant lui sont similaires à celles d'un tribunal ; tout comme le critère matériel selon lequel un organisme collégial doté d'un pouvoir de décision est une juridiction si la nature de sa mission est similaire à celle exercée par un tribunal. Si les CAS apparaissent plutôt comme des organismes publics au sens matériel en ce qu'elles conduisent des activités d'intérêt général, elles peuvent être qualifiées d'organismes publics « sui generis » en ce qu'elles diffèrent des organismes publics classiques par leur composition originale, leur fonctionnement autonome, l'absence de pouvoir hiérarchique ou de tutelle exercé sur elles. Il importe cependant que ce pouvoir autonome soit utilisé avec mesure, avec toute la sensibilité requise par le principe d'équité entre les électeurs.

¹² La mission des experts a constaté une autre incohérence sur les données statistiques de la phase du recours gracieux. Il en est ainsi à Mont-Dore où elle a respectivement dénombré 8 inscriptions sur 10 recours gracieux traités alors que l'ISEE fait état de 4 inscriptions sur 9 recours.

5.4. Avis des experts des Nations Unies

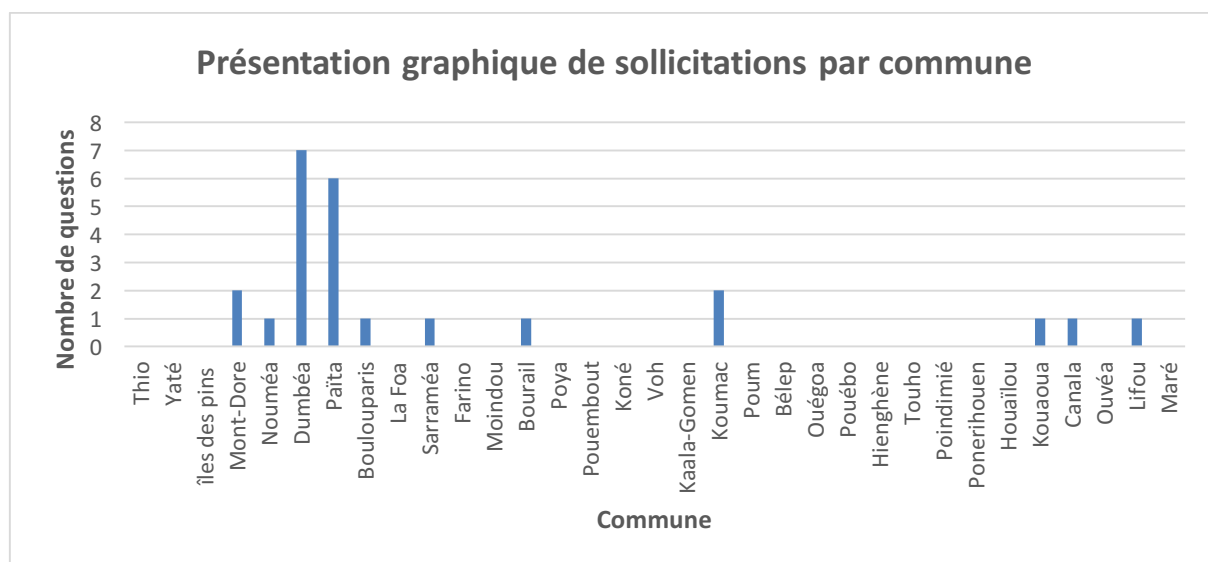
Bien que les experts des Nations Unies n'aient pas voix délibérative, leur voix - purement consultative - était souvent attendue par les autres membres des CAS et, dans certains cas, faisait l'objet d'usages stratégiques. C'est dans la province du Sud où se trouvent les plus grands centres urbains à population hétérogène que se concentre le plus grand volume de demandes d'avis des experts. En revanche, dans la province du Nord, moins peuplée, moins hétérogène, et où le consensus semble avoir été plus prégnant, les experts ont été moins consultés.

Dans les CAS où les experts des Nations Unies ont été consultés, les avis ont porté sur divers objets. Au démarrage des travaux, la méthodologie de travail à suivre au sein de la CAS a parfois fait l'objet de débats. Dans certaines CAS, les experts ont été conduits à donner leur avis consultatif. S'agissant des travaux à proprement parler, leurs avis ont été davantage sollicités pour les demandes nouvelles d'inscription que pour les inscriptions d'office. Dans ce dernier cas, les avis ont porté sur quelques points précis : l'attitude à tenir face aux discordances entre la base de données et la liste ISEE, l'inscription ou le refus d'inscription d'un électeur proposé à l'inscription d'office au titre de l'article 218- 2 II 4°.

Au niveau des demandes nouvelles d'inscription, les experts ont été davantage consultés, notamment sur:

- un cas de concurrence entre l'inscription d'office et l'inscription sur demande nouvelle ;
- les intérêts matériels et moraux ;
- la force probatoire de documents présentés par des électeurs ;
- un cas de discordance entre les documents fournis par l'électeur portant sur son patronyme ;
- les absences justifiées non interruptives du délai légal considéré (20 ans de résidence) ;
- l'attitude à tenir en cas de décès de l'électeur ;
- la décision d'ajournement ;
- la décision à prendre en cas d'absence d'un tiers électeur membre de la CAS.

Dans certains cas, leurs avis étaient sollicités pour confirmer ou légitimer une décision majoritaire ou consensuelle des autres membres de la CAS, voire une opinion minoritaire en quête de soutien. Dans d'autres cas, l'avis était sollicité pour départager les membres divisés ou partagés. Dans la plupart des cas, les avis des experts rejoignaient les décisions majoritaires ou consensuelles de la CAS. Dans quelques cas, ils ont permis de mieux aiguiller la CAS sur des décisions plus pertinentes. Par exemple, à Kouaoua au bureau 1, l'avis de l'expert a permis à la CAS d'inscrire un électeur au titre du g) alors qu'elle s'apprêtait à décider d'un ajournement pour enquête dans la perspective d'un autre critère, celui relatif aux 20 ans de résidence (f).



5.5. Résultats de l'opération :

Pour la constitution de la LESC, les CAS devaient examiner dans la phase initiale environ 150.741 dossiers proposés à l'inscription d'office par l'ISEE et 4 485 demandes d'inscriptions volontaires introduites par des requérants à travers toutes les mairies du territoire à la date du 21 avril 2016.

5.5.1. Listes provisoires

Selon l'ISEE, 153 559 électeurs ont été inscrits par les CAS avant la phase de recours gracieux, dont 97,6% d'office et 2,4% sur demandes volontaires. Le taux de refus d'inscription est inférieur à 1%¹³. Cela indique que la tendance au niveau des CAS a été plutôt de favoriser l'inscription des électeurs qui remplissent les conditions et non de l'entraver. La majorité des refus d'inscription prononcés par les CAS concerne les inscriptions d'office selon les données recueillies par les experts. Cette situation pourrait s'expliquer principalement par le manque d'éléments d'information sur la filiation de nombreux électeurs proposés à l'inscription d'office au titre de l'article 218-2-II-4° de la loi organique. Toutefois, si l'on considère le nombre d'électeurs proposés à l'inscription d'office ainsi que le nombre de demandes volontaires d'inscription, l'on constate que les refus d'inscription sont proportionnellement plus rares, voire exceptionnels pour les inscriptions d'office et plus élevés pour les demandes volontaires¹⁴. Ce constat témoigne non seulement de l'efficacité du travail de filtrage effectué par l'ISEE mais aussi des lacunes que comportent parfois les demandes d'inscription. Il en résulte que la plupart des recours gracieux concerne les demandes d'inscription¹⁵, cette phase permettant aux électeurs de remédier aux insuffisances de leurs demandes d'inscription à partir des décisions rendues par les CAS. Pour l'électeur, l'inscription d'office représente donc un enjeu important car d'une part il a moins d'efforts à fournir et d'autre part plus de chances d'être inscrit effectivement sur les listes électorales que s'il devait présenter par lui-même une demande pour être inscrit.

¹³ Soit 1.667 refus d'inscription.

¹⁴ Selon les données recueillies par les experts, le taux de refus peut être estimé à moins de 0,5% pour les propositions à l'inscription d'office et à environ 10% pour les demandes volontaires.

¹⁵ Environ 3 recours sur 4, selon les données recueillies par les experts.

En se fondant sur les statistiques de l'ISEE, on constate que plus de la moitié des inscrits d'office (57%) sont les électeurs admis à participer au scrutin du 8 novembre 1998¹⁶. Les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et inscrits sur la liste électorale provinciale représentent 41 % et les électeurs de statut coutumier eux forment 1% des inscrits d'office¹⁷. Les jeunes majeurs, toutes catégories confondues, représentent environ 2,5% des inscrits d'office. Concernant les électeurs inscrits sur demande, la grande majorité (94%) relèvent des critères fondés sur la durée du domicile en Nouvelle-Calédonie¹⁸, en particulier ceux qui ont pu prouver les 20 ans de domicile continu au plus tard le 31 décembre 2014. Comme souligné précédemment, les électeurs inscrits au titre des IMM ne forment qu'une infime minorité des demandeurs (4,66%).

5.5.2. Contentieux électoral et listes définitives

Après la phase du recours gracieux, le tribunal de première instance de Nouméa et la section détachée de Koné ont respectivement examiné 313 et 2 recours contentieux :

- 12 recours ont été déposés par des électeurs demandant leur inscription ;
- 302 recours ont été déposés par des tiers électeurs, dont 275 demandes d'inscription et 27 demandes de radiation ;
- 1 recours déposé par un tiers pour le compte de son fils.

A l'issue de cette phase contentieuse, le tribunal a ordonné sept (7) inscriptions déposées par les électeurs intéressés, dont deux (2) à Koné, et cinq (5) ont été rejetées. Tous les recours introduits par les tiers électeurs ont été rejetés ainsi que celui déposé par un tiers pour le compte de son fils.

La LESC a été arrêtée à 153 678 inscrits à la date du 31 juillet 2016 selon les données de l'ISEE.

6. Faits saillants

Tout au long du processus d'établissement de la LESC, les experts des Nations Unies ont identifié plusieurs faits saillants. Ceux-ci ont notamment trait à la problématique des électeurs du statut civil coutumier non proposés d'office, à un certain nombre de données pertinentes identifiées à l'occasion des décisions prises par vote et à la communication des procès-verbaux.

6.1. Problématique des électeurs du statut civil coutumier non proposés d'office : données proposées d'office à l'inscription non exhaustives

Il n'y a pas de consensus sur le nombre d'électeurs qui relèvent du statut civil coutumier. Si l'on se fonde sur les données de l'ISEE, on relève que 1587 électeurs ont été inscrits d'office au titre du statut civil coutumier. Au niveau des inscriptions volontaires, 70 personnes ont été inscrites du fait de leur statut civil coutumier ou de leur naissance en Nouvelle-Calédonie où ils ont leurs intérêts matériels et moraux. Ce sont donc au total 1657 électeurs qui ont été inscrits au titre du statut civil coutumier, à titre résiduel. Or, selon la Direction de la Gestion et de la

¹⁶ 85456 électeurs sont concernés sur un total général de 149874 électeurs inscrits à l'issue des recours gracieux.

¹⁷ 1591 électeurs de statut coutumier ont été inscrits.

¹⁸ 3470 électeurs sont concernés sur les 3685 demandeurs inscrits.

Réglementation des affaires coutumières, 90749 personnes de statut civil coutumier en âge de voter ont été recensées en 2016, dont 65000 répertoriés sur la liste électorale générale.

Ces données corroborent l'idée de la non-exhaustivité des listes électorales en ce qui concerne les personnes de statut civil coutumier, mais aussi l'idée que le registre du statut civil coutumier souffre d'insuffisances, découlant notamment des modalités de tenue du fichier. La nécessaire amélioration du fichier de l'état civil coutumier est également soulignée par le Haut-commissariat, mais sa gestion ne relève pas de sa responsabilité, dans la mesure où il s'agit d'un fichier relevant de la compétence du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

6.2. Données pertinentes identifiées à l'occasion des décisions prises par vote

Lors des travaux des CAS, les experts ont relevé un certain nombre de données pertinentes à l'occasion des décisions prises par vote. Ces données portent notamment sur : i) l'opportunité et les modalités des investigations ; ii) l'interruption légale de la domiciliation ; iii) l'insuffisante préparation des dossiers en amont ; iv) la libre administration de la preuve et la force probante variable des justificatifs produits ; v) le formalisme requis par les CAS ; vi) le respect du principe de traitement équitable des électeurs ; vii) la commission consultative d'experts ; viii) les erreurs relevées.

6.2.1. Opportunité et modalités des investigations

Le président de la CAS, pour parfaire et approfondir les informations sur la situation des électeurs, peut procéder ou faire procéder par tout officier ou agent de police judiciaire, « à toutes investigations utiles ». Il peut également, s'il l'estime nécessaire, procéder à des investigations complémentaires. En l'absence de dispositions contraires, ce pouvoir d'investigation peut être exercé tant pour les inscriptions d'office que pour les demandes volontaires. Dans la pratique, c'est surtout à la faveur de l'examen des demandes volontaires que les présidents des CAS ont utilisé leur pouvoir d'enquête, et ce en raison de la multitude et de la diversité des pièces justificatives fournies par les électeurs à l'appui de leurs demandes.

L'exercice de ce pouvoir d'investigation a donné lieu à des pratiques variables. Certains présidents ont en effet utilisé ce pouvoir avec parcimonie ; d'autres y ont recouru de manière plus fréquente. A titre indicatif, les CAS de Mont Dore, Paita, Dumbéa et La Foa ont ordonné respectivement 37, 32, 23 et 11 enquêtes par rapport aux CAS de Nouméa, lesquelles ont traité un nombre trois fois plus élevé de demandes volontaires mais n'ont ordonné que sept enquêtes.

Par ailleurs, les modalités des enquêtes décidées par les CAS sont diverses également. Quelques CAS ont recouru à des enquêtes rapides en essayant d'établir, en cours de séances d'examen des demandes d'inscription, un contact téléphonique avec le requérant. Ce contact est effectué soit par le représentant de la mairie soit par le tiers électeur, afin de lui demander d'apporter les pièces justificatives manquantes sur place. Lorsque l'électeur n'était pas joignable par téléphone, un courrier postal a parfois été envoyé. La majorité des CAS a toutefois eu recours à des investigations approfondies après avoir décidé de l'ajournement. Si le recours à la Poste s'imposait alors, la méthode s'est parfois révélée peu efficace en raison d'erreurs dans les adresses des électeurs.

En ce qui concerne les investigations, elles s'adressaient dans certains cas aux électeurs (pour complément d'informations ou de pièces justificatives) ; dans d'autres cas à des autorités publiques : le RIDET (pour vérifier par exemple qu'une entreprise était toujours enregistrée et en activité), les mairies et l'ISEE (pour obtenir des informations sur la filiation d'électeurs proposés à l'inscription d'office).

6.2.2. Interruption légale de la domiciliation

Le principe de la continuité du domicile comporte quelques exceptions. Les périodes passées en dehors du territoire pour accomplir le service national, suivre des études ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales sont, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, prises en compte dans la durée des dix ou vingt ans de domicile selon l'hypothèse concernée. Ces périodes d'absence peuvent être justifiées par tous moyens et peuvent relever d'une initiative personnelle de l'intéressé.

En outre, la durée de l'éloignement et la volonté de séjourner hors de la Nouvelle-Calédonie sont sans effet sur l'appréciation, par chaque commission, des périodes interruptives du délai prises en considération pour apprécier la condition de domicile, telles que prévues par l'article 218 LO. Il s'agit là d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation²⁵. Dans la pratique toutefois, certaines CAS ont une appréciation différente de la durée de l'éloignement, imposant dans certains cas des critères additionnels pour l'exception au principe de la continuité du domicile. Ainsi, lorsque la durée de l'interruption n'était pas jugée « raisonnable », on en déduisait que « l'attachement à la Nouvelle-Calédonie » n'était pas évident ; ce qui entraînait un refus d'inscription. Le 3 mai dernier, les membres d'une CAS de Nouméa ont considéré le dossier d'un électeur qui prétendait avoir rempli la condition de 20 ans de domicile continu, mais dont 15 ans avaient été passés en France. Certains membres ont jugé cette interruption de 15 ans pour motif professionnel trop longue, et non démonstrative d'un attachement à la Nouvelle-Calédonie. Devant l'absence de consensus, un vote a été décidé, à l'issue duquel la demande d'inscription a été rejetée.

6.2.3. Dossiers insuffisamment constitués en amont

Dans le traitement des dossiers d'inscription d'office, les CAS ont noté l'insuffisance d'informations sur la filiation des électeurs relevant de l'article 218-2-II 4°. Les mairies, qui avaient été appelées par le Haut-commissariat²⁶ à fournir ces informations en amont des travaux des CAS, n'ont pas toutes été en mesure de le faire. Selon les données statistiques relevées par les experts sur la catégorie précitée, plus de la moitié des dossiers examinés par les CAS a enregistré un refus d'inscription faute d'informations. Pourtant, le Haut-commissariat avait indiqué dans la circulaire que les services des mairies devaient identifier les parents des intéressés et indiquer si ces derniers figuraient ou non sur la liste électorale spéciale à la consultation du 8 novembre 1998. En outre, la circulaire n°54 du 4 avril 2016 adressée aux communes précisait que « les données relatives à la filiation n'étant pas disponibles dans les fichiers électoraux, il conviendra que les personnels communaux effectuent des recherches complémentaires ». La filiation pouvait être identifiée soit en saisissant l'électeur pour qu'il fournisse une copie du livret de famille, soit en saisissant la commune de naissance, ou l'état civil de Nantes lorsque l'électeur est né en France métropolitaine. Or, dans bien de cas, s'il était aisé pour les CAS de vérifier que l'électeur concerné était inscrit sur la LESP (l'une des conditions de l'inscription d'office), il manquait souvent d'informations sur la filiation, les empêchant de déterminer si l'un des parents avait été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998.

En l'absence de cette information, les CAS ont pour la plupart choisi de ne pas inscrire, sachant que les électeurs remplissant les conditions de l'inscription d'office pouvaient soit faire un recours gracieux, soit contester la décision de refus devant le tribunal. Le faible nombre de

²⁵ 2ème civ., arrêt Kilikili du 26 mai 2005

²⁶ Le Haut-commissariat avait envoyé la circulaire n°51 du 21 mars 2016 aux communes en vue d'attirer leur attention sur leur rôle dans le dispositif devant aboutir à la constitution de la LESC

recours gracieux, à savoir onze recours pour toutes les demandes d'inscriptions d'office²⁷, suggère que le manque d'information sur la filiation des électeurs a pénalisé une grande part de cette catégorie d'électeurs. Cette situation montre une fois de plus le rôle crucial des communes dans la mise à disposition d'informations nécessaires aux CAS.

6.2.4. Libre administration de la preuve et force probante variable

A l'appui de leurs demandes volontaires d'inscription sur la LESC, les électeurs doivent fournir des pièces justificatives convaincantes. A la différence des inscriptions d'office, la charge de la preuve incombe ici aux requérants. Si le principe de la libre administration est reconnu, il appartient à la CAS d'apprécier les pièces produites.

Les experts des Nations Unies ont constaté une diversité des pièces justificatives fournies par les requérants. Celles-ci émanaient de sources officielles, de structures publiques (Impôts, CAFAT, ...) mais aussi de structures privées (banques, sociétés privées, presse...), voire d'individus. La force probante de certains de ces documents n'émanant pas de sources officielles peut parfois laisser perplexe²⁸. Si dans certains cas, ces documents s'inscrivent dans une certaine logique, d'autres sont produits isolément.

6.2.5. Considérations sur le formalisme requis par les CAS

En principe, le recours gracieux requière un certain formalisme. Le Haut-commissariat a donc envoyé un formulaire aux mairies pour les recours gracieux. Il a toutefois été peu utilisé en pratique, et les électeurs ont rarement adressé aux CAS des requêtes formelles, se contentant le plus souvent d'envoyer les documents manquants ou réclamés pour leur inscription. Certains magistrats ont considéré qu'il s'agissait là de requêtes implicites et qu'il n'y avait pas lieu de les déclarer irrecevables. Concernant les inscriptions volontaires toutefois, il n'est pas certain que ces *requêtes implicites* aient été effectivement formulées par les intéressés. Par exemple à Lifou, c'est une tierce personne qui a déposé à la mairie les pièces manquantes, selon la représentante de la mairie.

6.2.6. Données statistiques et cumul des critères d'inscription

Dans le cadre de leur mission, les experts des Nations Unies ont compilé des données statistiques utiles pour les présentes conclusions sur le fonctionnement des CAS mais aussi sur leurs décisions ; ce que l'ISEE effectue également en fournissant des tableaux récapitulatifs indiquant les différents critères légaux à l'inscription.

Si l'exactitude de ces données statistiques n'impacte pas directement le fonctionnement des CAS, il s'avère cependant utile pour d'autres parties prenantes du processus électoral, et en particulier pour le Haut-commissariat qui peut être amené à communiquer sur ces chiffres auprès des partenaires calédoniens. Il importe donc que les électeurs soient inscrits conformément aux instructions du Haut-commissariat, à savoir : i) l'examen des dossiers d'inscription d'office avant les demandes volontaires ; ii) en cas de concurrence, privilégier l'inscription d'office par rapport à l'inscription sur demande volontaire ; iii) en cas de critères cumulatifs, n'inscrire que sur la base d'un seul critère. En principe, le critère retenu devrait être celui qui apparaît aux yeux des CAS comme étant le plus pertinent ou le plus consensuel.

²⁷ Selon les statistiques relevées par les experts des Nations Unies

²⁸ Par exemple un carnet de vaccination de ses enfants, une attestation sur l'honneur, la facture d'un restaurant, une coupure de presse.

Or, dans la pratique, certaines CAS ont ignoré ces consignes, en particulier la dernière, considérant que ce qui importe, c'est que l'électeur soit inscrit ; ce qui n'est pas sans impact sur la précision des données statistiques collectées²⁹.

Par ailleurs, dans certains cas, le critère d'inscription décidé par la CAS a été corrigé a posteriori à l'occasion de la consolidation des données. C'est le cas dans la commune de Koumac où neuf inscriptions (cinq femmes et quatre hommes) dans la catégorie des demandes volontaires, au titre du paragraphe d) de l'article 218 de la loi organique, avaient été reportées dans la catégorie des inscriptions d'office³⁰.

6.2.7. Appréciation relative du principe de traitement équitable des électeurs

Les experts des Nations Unies ont constaté des biais dans le principe du traitement équitable des électeurs, résultant notamment des divergences de pratiques des CAS dans les investigations et l'application du critère informel de la connaissance commune.

En matière d'investigations, les pratiques différentes constatées d'une CAS à l'autre n'introduisent-elles pas de biais dans l'application du principe d'équité entre les électeurs ? Les électeurs de certaines CAS bénéficiaires des investigations n'auraient-ils pas du coup une occasion supplémentaire de compléter leur dossier avant la période de recours gracieux, à la différence des autres électeurs ? Par exemple, dans certaines CAS à Dumbéa et La Foa où les investigations étaient perçues comme destinées à donner une chance supplémentaire aux électeurs de compléter leurs dossiers avant l'étape de recours gracieux, un tri préalable des dossiers avait été fait pour identifier et contacter au téléphone les électeurs aux dossiers incomplets qui seraient en mesure de produire de pièces complémentaires. Les électeurs dans la même situation, que ce soit dans la même CAS ou dans une autre CAS, qui n'ont pas eu la même chance de compléter leurs dossiers ne risquent-ils pas d'être pénalisés si par un concours de circonstances ils ne parviennent pas à utiliser effectivement leur droit de recours gracieux ou contentieux pour cause d'absence, de maladie, etc. ? Pour certaines parties prenantes, la réponse est affirmative tandis que pour d'autres, elle est négative, l'impact de ces différences de traitement étant jugé négligeable.

A Dumbéa, une autre pratique susceptible d'introduire des biais a été constatée. Dans cette CAS, les électeurs dont les dossiers ont été examinés au cours de la première semaine des séances des CAS ont eu plus de temps pour compléter leurs dossiers que les électeurs dont les dossiers ont été examinés les derniers jours des séances des CAS. Les requérants qui n'avaient pas documenté de manière satisfaisante leurs demandes se voyaient opposés un refus d'inscription et n'avaient donc plus que le recours gracieux ou contentieux comme alternative.

Un autre exemple de biais dans le traitement équitable dû aux électeurs peut être tiré de la décision d'une CAS confrontée à l'existence d'une interruption de quelques mois pour atteindre les 20 ans de domicile continu enquis. En effet, à Paita, la CAS a rendu deux décisions d'inscription en faveur de deux personnes qui n'avaient pas documenté une interruption d'un à un an et demi de présence en Nouvelle-Calédonie. Les deux demandeurs ont pourtant été inscrits sur la foi du témoignage des deux tiers électeurs qui ont attesté, séance tenante, que les requérants étaient présents sur le territoire durant les périodes concernées. Au contraire, dans une CAS de Nouméa où la stricte interprétation du critère de 20 ans de domicile continu a prévalu, un requérant s'est vu refusé l'inscription au bureau de vote n°4, au motif qu'il n'avait

²⁹ Voir point 6.3.5 sur les critères d'inscription

³⁰ Les électeurs inscrits à ce titre sur demande volontaire n'étaient pas en doublon avec les propositions d'inscription d'office de la commune.

pas documenté sa présence en Nouvelle-Calédonie durant un an et demi (août 2000 à janvier 2002). Dans un exemple supplémentaire de jurisprudence non constante des CAS, à Nouméa, dans le bureau de vote 55, une requérante née en France et âgée de 55 ans est arrivée en Nouvelle-Calédonie en 1973. Pendant 18 ans, entre 1980 et 1998, elle fait ses études en France et y travaille, après avoir effectué un stage en Nouvelle-Calédonie. Elle rentre définitivement en 1998 et travaille jusqu'à ce jour en Nouvelle-Calédonie. La CAS a voté en faveur de son inscription. Dans un autre cas de longue interruption du domicile continu, la CAS a pris une décision contraire dans le bureau de vote 21 de la même commune. Ce cas concerne un requérant âgé de 72 ans, arrivé en 1967 sur le territoire. Il y a vécu pendant 14 ans et épousé une femme calédonienne. Il déménage par la suite en Australie en 1981 où il a vécu pendant 23 ans. Il retourne en 2004 en Nouvelle-Calédonie où il crée une entreprise. La CAS décide par vote de ne pas l'inscrire au motif qu'il n'a fourni aucun justificatif de son absence de 23 ans en Australie.

Pour sa part, le Tribunal de première instance de Nouméa a décidé que l'absence de preuve de domiciliation sur le territoire pendant une période de neuf mois ne permettait pas l'inscription au titre du paragraphe f) de l'article 218 de la loi organique. En effet, le Tribunal a rejeté la demande d'un requérant au motif qu'il « ne justifie pas de son domicile sur le territoire du 31 mars 1998 au 1^{er} janvier 1999 et ne prouve pas que cette absence serait liée aux obligations du service national ou à la nécessité de suivre des études ou une formation ou à des raisons familiales, professionnelles ou médicales »³¹.

Par ailleurs, dans certaines CAS, le volume de travail était si important qu'il a imposé une certaine célérité des travaux, influençant le traitement équitable des électeurs. Ne serait-il pas possible d'envisager un redéploiement des magistrats qui ont fini dans les autres CAS vers les CAS où le volume de travail est plus important ? Dans l'affirmative, il conviendrait de s'assurer que des tiers électeurs supplémentaires soient également disponibles pour accompagner ce redéploiement.

6.2.8. Sur la commission consultative d'experts

Seuls trois dossiers de demandes volontaires ont nécessité une saisine de la Commission consultative d'experts (CCE) par les CAS, en l'occurrence par les CAS de Nouméa, Paita et Dumbéa.

Dans le premier dossier soumis par la CAS de Dumbéa, la CCE a rendu un avis favorable à l'inscription du demandeur, considérant que « la détermination du CIMM dépend non pas de la présence d'un ou de plusieurs critères obligatoires par principe mais d'une appréciation globale des éléments produits. En l'espèce, la naissance d'un parent en Nouvelle-Calédonie, la preuve d'une domiciliation fiscale à l'imposition sur le revenu de 21 ans sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie et l'inscription sur la liste provinciale constituent des preuves d'un attachement fort et durable avec le territoire, qui conduisent à considérer que l'électeur détient ses intérêts matériels et moraux sur le territoire ». Dans le deuxième dossier, soumis par la CAS de Paita, la CCE a rendu un avis défavorable à l'inscription du demandeur au motif que « la simple mention de l'inscription sur la liste électorale générale depuis 2009, l'avis d'imposition sur le revenu et la contribution foncière fournis uniquement pour l'année 2014 ne peuvent à eux seuls attester de l'existence d'un centre des intérêts matériels et moraux situé en Nouvelle-Calédonie ». Enfin, dans le dossier soumis par l'une des CAS de Nouméa, la CCE a rendu un avis favorable à l'inscription d'un électeur au motif que « la naissance d'un parent en Nouvelle-

³¹ Jugement n° 16/00595 du 18 juillet 2016

Calédonie, présent sur les listes électorales depuis 1995 et l'inscription sur les listes électorales spéciales de l'intéressé constituent des faisceaux d'indices justifiant d'une présence longue et durable sur le territoire, qui conduisent à considérer que l'électeur détient le centre de ses intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie ».

En définitive, en raison de la faiblesse du nombre de saisines de la CCE, celle-ci n'a produit que des avis portant sur des cas isolés ; ce qui ne lui a pas permis de produire une véritable jurisprudence cohérente sur la notion d'IMM qui dégagerait une perspective d'uniformisation de la jurisprudence des CAS.

6.2.9. Les erreurs décelées

D'une manière générale, les erreurs décelées au cours de la constitution de la LESC peuvent être réparties en plusieurs catégories : i) erreur sur le nom ou sur le prénom de l'électeur ; ii) erreur sur la date de naissance ; iii) erreur de catégorisation de l'électeur ; iv) erreur de répartition géographique de l'électeur. Ces erreurs peuvent provenir de plusieurs sources : i) du fichier fourni par l'ISEE aux communes ; ii) du fichier fourni par l'ISEE aux magistrats ; iii) de la liste électorale générale ; iv) de la liste électorale spéciale aux élections provinciales de 1988 sur le fichier fourni sur CDROM aux communes ou sur clé USB aux magistrats ; v) sur la liste électorale spéciale aux élections provinciales disponible dans les mairies via SIGALE.

6.3. Communication du procès-verbal et effectivité du droit de recours

La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) indique que « les procès-verbaux relatifs aux travaux des commissions administratives de révision des listes, ou encore le registre des décisions sont communicables à tout électeur qui en fait la demande, y compris les mentions intéressant la vie privée des électeurs (date et lieu de naissance, domicile), dans la limite, toutefois, des informations de ces documents qui sont indissociables des opérations d'établissement et de révision des listes électorales »³².

Le premier constat fait est que les demandes de procès-verbaux n'ont pas souvent été expressément formulées par les membres des CAS, comme à Mont-Dore où la demande a été clairement exprimée. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que dans la plupart des communes, les copies de la liste de l'ISEE étaient distribuées aux membres et/ou projetées sur écran géant ; le président passant à la lecture des identifications, laissait la latitude à tous les membres de l'arrêter au cas où ils relèveraient un problème ou une observation particulière sur un cas. Par contre à Nouméa, tous les membres n'avaient pas nécessairement reçu de liste, et aucune projection n'a été faite. Aucun des membres n'a toutefois demandé copie de procès-verbaux.

Dans la commune du Mont-Dore, alors que le magistrat président était tout à fait favorable à ce que copie soit délivrée aux intéressés, y compris à l'expert des Nations Unies, la représentante de la mairie et le tiers électeur non-indépendantiste s'y sont opposés, arguant que le maire a donné instruction de ne faire aucune photocopie des procès-verbaux. Les magistrats ont décidé de consulter le maire sur ce point, lui rappelant le principe de la communicabilité du procès-verbal. Ce dernier a confirmé sa position, faisant ainsi fi de la jurisprudence de la CADA et des instructions données par le Haut-commissariat sur ce point, au cours de la formation conjointe du 29 avril 2016 des magistrats et des experts Onusiens. Ce refus a été renforcé par la mairie car il était formellement inscrit en fonds de page qu'aucun procès-verbal ne pouvait sortir de la

³² <http://www.cada.fr/documents-électoraux>

CAS. Un tel refus constitue une entorse non justifiée au principe de l'impartialité des mairies dans leurs fonctions administratives.

Les experts des Nations Unies ont parfois reçu une copie par le biais du magistrat. Dans les communes de Paita, de Kouaoua et de Farino, le magistrat donnait systématiquement les procès-verbaux. Rappelons que la procédure établie pour obtenir les copies des procès-verbaux des séances de la CAS consiste à faire une demande écrite au maire.

Les opérations de recours au contentieux ont toutefois montré que dans certaines communes, ce droit à la communication des procès-verbaux reste théorique. En effet, dans le cadre des recours juridictionnels devant le tribunal de première instance de Nouméa, des tiers électeurs sollicitant une radiation d'électeurs inscrits ont indiqué dans une lettre au tribunal qu'il avait été opposé une fin de non-recevoir à leur requête à la mairie. Par conséquent, ils sollicitaient du juge qu'il ordonne à la mairie, sur le fondement des articles 11 du Code de procédure civile de la Nouvelle-Calédonie, 21 de la loi organique et R.213 du Code électoral, la production entre autres des procès-verbaux des bureaux de vote concernés. Le tribunal n'a pas donné suite à cette demande ; ses décisions d'irrecevabilité ayant pour unique fondement le défaut, pour les tiers électeurs, de la qualité d'électeur. Par ailleurs, la Cour de cassation affirme dans l'arrêt n°1285 du 30 juin 2016 que le tribunal dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation de la valeur et de la portée des éléments de preuve soumis à son examen et qu'il n'a pas l'obligation de se faire communiquer le dossier individuel présenté devant la CAS.

6.4. Contentieux électoral et effectivité du droit au recours

Les décisions juridictionnelles rendues au cours de la phase contentieuse des listes électorales sont riches d'enseignement pour l'effectivité du droit au recours des électeurs. Au niveau du Tribunal de première instance de Nouméa, les décisions rendues au cours du mois de juillet 2016 ont déclaré l'ensemble des requêtes formulées par les tiers électeurs irrecevables sur la forme. Ceux-ci ont buté sur un obstacle inattendu, à savoir l'impossibilité juridique de prouver leur inscription sur la LESC pour justifier leur intérêt à agir. En effet, que ce soit pour les demandes de radiation ou d'inscription, l'absence de preuve d'inscription sur la LESC des tiers électeurs a conduit le tribunal à déclarer irrecevable leurs requêtes. Sur ce point, il faut souligner que les tiers électeurs (indépendantistes) ont demandé à la mairie de Nouméa un justificatif de leur inscription sur la LESC. L'un des tiers électeurs a même fourni une note sur laquelle était apposé le cachet de la mairie de Nouméa, attestant que ces tiers électeurs sont inscrits sur la LESP 2016 mais que s'agissant de la liste référendaire (LESC), elle était encore provisoire. Par conséquent, la mairie ne pouvait délivrer une attestation d'inscription. Cela impliquait donc que la preuve de leur inscription ne leur serait fournie qu'après la phase du contentieux électoral et qu'ils ne pouvaient alors exercer de droit de recours en tant que tiers électeurs.

Ce contentieux électoral est intervenu dans un contexte déjà marqué par les arrêts de la Cour de cassation sur la LESP révisée en 2016, qui ont réaffirmé que la charge de la preuve appartient au requérant. Il appartient donc au tiers électeur qui conteste une inscription sur la liste électorale de rapporter la preuve que l'électeur dont l'inscription est contestée ne remplit aucune des conditions pour figurer sur la liste électorale.

Ces arrêts posent surtout comme principe que l'information figurant sur les procès-verbaux n'est pas nécessairement constitutive d'une base légale pour contester l'inscription d'un électeur. Dans l'arrêt n°1282 du 30 juin 2016, la Cour de cassation affirme que le tribunal ne peut se borner à se référer aux constatations de la décision de la CAS pour fonder sa décision, et que s'il a procédé à des vérifications, il doit préciser la nature de ces vérifications afin de

permettre à la Cour de cassation d'exercer son contrôle. Dans l'arrêt n°1284 du 30 juin 2016, la Cour de cassation affirme qu'en se déterminant au vu des seuls motifs de la décision de la CAS, le tribunal de première instance n'a pas donné de base légale à sa décision.

En définitive, les tiers électeurs ne peuvent déposer de requête pour inscription ou radiation d'électeurs avant la publication définitive de la LESC, sous peine d'être déclarés irrecevables dans la forme puisqu'ils ne peuvent pas prouver leur inscription ; et lorsqu'ils parviendront à franchir cet obstacle de recevabilité, ils devront faire face à la problématique de l'accès aux procès-verbaux. Enfin, s'ils y parviennent, le juge ne saurait se fonder sur les seuls procès-verbaux pour prendre sa décision sous peine de voir cette décision cassée pour défaut de base légale ; ce qui finalement conduit à vider le droit au recours de sa substance.

Le 26 juillet, les experts des Nations Unies ont rencontré une délégation des partis politiques indépendantistes dans le cadre des réunions d'informations avec les parties prenantes au processus à la fin de sa mission. La délégation les a informés qu'un pourvoi en cassation avait été introduit contre certaines décisions du tribunal. Dans le dossier constitué à cet effet, ils ont produit deux attestations délivrées par la commune de Nouméa en date du 26 juillet 2016 et qui reconnaissent l'inscription sur la LESC des deux tiers électeurs qui venaient d'être déboutés par les décisions du tribunal du 18 juillet pour n'avoir pas prouvé leur qualité d'électeur et condamnés à vingt-cinq mille francs CFP sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile³³. Ils s'interrogeaient encore sur les motivations du refus de délivrance de ces attestations au moment où ils en avaient besoin pour soutenir leur action devant le juge du contentieux.

7. Conclusions

Dans l'ensemble, le processus d'établissement de la LESC s'est déroulé dans un bon climat. La majorité des décisions prises par les CAS l'ont été sur la base du consensus. Cela ne doit cependant pas occulter les divergences, et parfois les crispations, enregistrées au début des travaux de certaines CAS, principalement à Nouméa, et qui se sont ouvertement exprimées lors de la phase contentieuse de la LESC, comme en témoignent les requêtes formulées par les tiers électeurs.

Toutefois, les travaux se sont déroulés dans l'ensemble de manière sereine. Des éléments de transparence dans le déroulement des travaux des CAS ont été notés, qu'il s'agisse de l'accès aux documents ou de la disponibilité constante de l'Etat à accéder aux demandes d'informations de la mission d'experts, ainsi que celle du Tribunal à l'occasion de la phase du contentieux.

La mission a également constaté qu'au niveau des travaux des CAS, les dossiers d'inscription d'office ont fait l'objet d'examens généralement sommaires. L'autre constat majeur c'est le nombre des inscrits de statut civil coutumier qui serait en décalage avec la réalité ; ce qui traduit l'ampleur des efforts à consentir pour améliorer le registre du statut civil coutumier et son articulation avec les listes électorales. Une préparation insuffisante en amont des travaux des CAS en ce qui concerne certains dossiers d'inscription d'office a également été relevée, en particulier pour la catégorie des électeurs de l'article 218 – 2- II 4°, en ce qui concerne la recherche de la filiation et la vérification de l'inscription ou non de l'un des parents sur la liste électorale spéciale à la consultation du 8 novembre 1998.

³³ Les tiers électeurs Marie-France Walec KAPOERI et Sylvain PABOUTY ont été condamnés aux frais irrépétibles dans cinq dossiers, en raison de cinq mille francs CFP par décision.

Pour les demandes volontaires d'inscription, une attention particulière devrait être portée sur la problématique du traitement équitable des électeurs par la réduction des biais possibles dans la prise de décision des CAS, qu'il s'agisse des IMM, des investigations, de l'administration de la preuve, de l'interprétation de la durée ou de l'interruption légale de l'obligation de domicile continu en Nouvelle-Calédonie, que ce soit au niveau de la phase initiale ou de la phase gracieuse.

Enfin, la phase contentieuse a montré que la question de l'accessibilité des documents et celle de la capacité de certaines parties prenantes continuent à se poser, rendant quasi inopérant le droit au recours des électeurs, en particulier des tiers électeurs.

8. Recommandations

Les Commissions administratives spéciales (CAS) sont encouragées à :

- procéder à un examen plus systématique des dossiers d'inscription d'office pour prévenir d'éventuelles failles dans ces dossiers ;
- respecter scrupuleusement l'ordre d'examen des dossiers, à savoir les inscriptions d'office avant les demandes volontaires ainsi que l'inscription sur la base d'un seul critère, en l'occurrence le plus pertinent ;
- renforcer entre leurs présidents la concertation en vue de prévenir les biais possibles susceptibles de conduire à une rupture du principe d'égalité de traitement des électeurs dans l'application des critères, notamment en ce qui concerne l'interruption légale de la domiciliation continue, l'opportunité et les modalités des investigations, et les IMM ;
- minimiser l'influence négative du critère informel de la connaissance commune et de la notoriété des électeurs en s'abstenant d'y recourir dans le processus décisionnel au sein des CAS.

Les mairies sont encouragées à :

- améliorer la préparation des travaux des CAS :
 - o En ce qui concerne les dossiers d'inscription d'office, en particulier pour la catégorie des électeurs de l'article 218 – 2- II 4°, la recherche de la filiation et la vérification de l'inscription ou non de l'un des parents sur la liste électorale spéciale à la consultation du 8 novembre 1998 ;
 - o En ce qui concerne les inscriptions volontaires, accompagner les requérants dans la constitution des dossiers sans pour autant opérer un quelconque filtrage des dossiers ;
- instruire leurs représentants dans les CAS à jouer leur rôle avec davantage d'impartialité dans leurs prises de position ;
- apporter leur assistance aux électeurs pour la formalisation de leurs recours gracieux en s'appuyant sur le formulaire fourni en amont par le HC ;
- faire davantage preuve de coopération envers les électeurs et favoriser la communication des procès-verbaux conformément aux décisions de la CADA ;
- mettre régulièrement à jour les coordonnées des électeurs et privilégier le courrier avec accusé de réception ;
- transmettre régulièrement à l'ISEE les actes de décès des électeurs décédés pour leur radiation, et une actualisation des listes électorales.

- relayer la campagne d'information et de sensibilisation des électeurs entreprise par l'Etat.

L'Etat est encouragé à :

- tenir davantage compte, dans la planification des travaux des CAS, du volume de travail assigné aux CAS pour l'allocation du temps et des moyens humains nécessaires, à prévoir dans les scénarios la possibilité d'un redéploiement des magistrats qui finissent leurs travaux pour appuyer les CAS ayant un volume de travail plus important, et à prévoir en conséquence un nombre suffisant de tiers électeurs et d'autres membres en vue de constituer d'éventuelles CAS additionnelles ;
- promouvoir, en concertation avec le Gouvernement de la Nouvelle Calédonie, les mesures concrètes pour la mise à jour régulière du registre de l'état civil coutumier et son articulation avec les fichiers de l'ISEE ;
- assurer la formation des préposés des mairies pour renforcer leurs capacités dans l'accompagnement des électeurs à l'occasion de la constitution des dossiers d'inscription et de l'utilisation des divers formulaires (recours gracieux, etc.) ;
- veiller à la bonne application des décisions des CAS, en particulier à l'occasion de la consolidation des données statistiques par les mairies et l'ISEE.