

DISTORSIONS ET CORPS ÉLECTORAUX EN NOUVELLE-CALÉDONIE

151

Le droit électoral se caractérise, en Nouvelle-Calédonie, par la présence de plusieurs corps électoraux. Il existe des listes électorales de droit commun et d'autres spéciales. Les premières concernent des scrutins à dimension nationale, comme les élections présidentielles, législatives, européennes, auxquels peut s'ajouter le référendum législatif ou constitutionnel. Les secondes limitent le nombre d'électeurs pouvant participer à des scrutins locaux. Aujourd'hui, cela concerne les élections provinciales et le scrutin relatif à l'accession à la pleine souveraineté. En revanche, les élections municipales sont encore ouvertes aux électeurs inscrits sur les listes électorales de droit commun.

La présence de plusieurs corps électoraux peut s'expliquer à deux égards. D'une part, il s'agit de permettre aux électeurs, installés depuis un certain temps en Nouvelle-Calédonie, de prendre en main

leur destin vis-à-vis de la métropole, à l'occasion d'un scrutin d'autodétermination. La restriction du corps électoral apparaît, de ce point de vue, assez classique dans un processus de décolonisation. D'autre part, depuis l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, les élections provinciales sont également réservées à un corps électoral spécial. Il s'agit, cette fois, de permettre à des électeurs installés depuis un certain temps en Nouvelle-Calédonie de maîtriser la vie politique locale par l'élection des représentants dans les instances locales que sont les assemblées de province et le congrès de la Nouvelle-Calédonie. En filigrane, dans les deux cas, la restriction du corps électoral vise à assurer une sorte de rééquilibrage en faveur des Kanak – principe à valeur constitutionnelle inscrit dans l'accord de Nouméa¹ – en ce qui concerne ces scrutins.

La restriction du corps électoral

* Maître de conférences en droit public à l'Université de la Nouvelle-Calédonie.

1. Même si le document d'orientation vise plus précisément la formation et la politique énergétique, le point n° 4, al. 5 du préambule de l'accord de Nouméa, stipulant que « le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage », confère à ce principe une portée générale au-delà de ces domaines.

conduisant à séparer un électorat de droit commun et un électorat spécial étendu aux élections provinciales peut être ressentie comme un progrès ou une insuffisance. Concernant précisément les élections provinciales, si l'on se place du côté des revendications kanak, cette demande a été formulée de longue date. Qu'elle soit aujourd'hui satisfaite peut sembler une victoire. Au-delà, lorsque le regard se porte sur les enjeux politiques, centrés sur la question de l'accession à l'indépendance, cette solution paraît mitigée. De ce point de vue, elle ne peut convaincre des loyalistes qui, au nom de l'appartenance à la République, revendiquent volontiers l'égalité et l'universalité du suffrage. Elle ne peut, non plus, répondre totalement aux attentes d'indépendantistes qui restent vraisemblablement minoritaires au sein des listes spéciales. Au demeurant, les électeurs inscrits au tableau annexe – exclus du droit de vote – se sentent, pour l'essentiel, victimes d'une discrimination, d'autant plus mal vécue qu'elle se trouve désormais figée en raison de l'introduction du gel du corps électoral dans la Constitution.

Il en ressort un phénomène récurrent de distorsion. Le terme « distorsion » s'entend ici dans son acception médicale, soit la torsion d'un corps qui va pouvoir entraîner une déformation². De ce point de vue, la question de l'accession à l'indépendance peut se trouver déformée quand elle ne dépend pas uniquement du peuple colonisé, mais également du colonisateur. Ces distorsions peuvent alors être constatées à deux égards, suivant un cheminement chronologique.

LES DISTORSIONS À L'ORIGINE DE LA RESTRICTION DU CORPS ÉLECTORAL

Au départ d'ordre politique et démographique, ces distorsions apparaissent comme la manifestation du déséquilibre entre les composantes de la population et les enjeux politiques du pays. Sur le plan démographique, depuis la fin des années 1950, la population kanak est devenue minoritaire. Les raisons de cette évolution sont liées à une immigration voulue par la France, puis favorisée par le « boom du nickel » de la fin des années 1960. À l'arrivée de nombreuses familles pieds-noires après l'indépendance de l'Algérie s'ajouteront des flux en provenance de la zone Pacifique et notamment de Wallis-et-Futuna. C'est ainsi que la population kanak est passée de 51,1 % en 1956 à 46 % en 1969. Le dernier recensement, prenant en compte les différentes ethnies, effectué en 1996, l'évalue à 44,1 %³. Sur le plan politique, des partis indépendantistes, comme le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) créé en 1984, vont se montrer hostiles à une telle immigration. Les masses de population étant numériquement assez faibles, le combat des indépendantistes devient plus difficile dès l'instant où les Kanak ne sont plus majoritaires, et la difficulté augmente mécaniquement à mesure de l'amplification du phénomène d'immigration.

Ces distorsions vont donc se trouver directement liées à la question de l'indépendance. Elles vont alors conduire les indépendantistes à revendiquer et obtenir la restriction du corps électoral dans le cadre d'un scrutin d'autodétermination.

2. *Le Trésor de la langue française informatisé*, CNRS, www.atilf.atilf.fr

3. Alain Christnacht, *La Nouvelle-Calédonie*, La Documentation française, 2004, p. 29.

Toutefois, ce combat logiquement inscrit dans le schéma de l'accession à la pleine souveraineté, issu des accords de Matignon de 1988, aboutira, d'une manière plus originale, à l'acceptation d'une autre revendication : celle de l'extension de ce principe aux élections locales, plutôt inscrite ici dans une logique autonomiste, dans le cadre de l'accord de Nouméa de 1998.

Restriction du corps électoral et indépendance en 1988

Les affrontements des années 1980 ont conduit à mettre sur la table des négociations la question de l'avenir, non plus seulement d'un territoire statutairement autonome, mais d'un pays potentiellement indépendant. Il s'agissait donc de trouver une formule permettant aux Calédoniens de décider, à terme, de leur avenir au sein ou hors de la République. Pour cela, la question cruciale était de déterminer qui, en Nouvelle-Calédonie, pourrait participer à un scrutin d'autodétermination. Afin d'éviter une déposition des Kanak sur cette décision, le point central des discussions a porté, dès les pourparlers de Nainville-les-Roches en juillet 1983, relatifs au statut Lemoine, sur la restriction du corps électoral en vue de l'autodétermination, mais sans y parvenir dans l'immédiat.

Les distorsions entre le rapport de force ethnique et l'enjeu politique sur l'avenir de l'archipel aboutirent néanmoins, en 1988, à une première avancée capitale. Les accords de Matignon-Oudinot posèrent les jalons de la restriction du corps électoral suivant une double clé de répartition. La première dressait une frontière *rationae materiae* limitée au scrutin d'autodétermination, d'un côté, et à l'élection des conseils de province, de l'autre. La seconde, articulée sur la date du référendum législatif

de ratification des accords, délimitait un champ d'application *rationae personae* aux seuls électeurs, ainsi que leurs descendants accédant à la majorité, appelés à se prononcer sur le projet de loi référendaire. Cependant, ce mécanisme ne sera que partiellement entériné par la loi référendaire 88-1028 du 9 novembre 1988. Laissant en suspens le principe de la restriction du corps électoral pour les élections provinciales au motif d'inconstitutionnalité, elle ne visera que le scrutin d'autodétermination. Le temps d'une révision de la Constitution n'étant pas venu, l'acceptation de cette concession par le FLNKS repoussa *de facto* la question pour une dizaine d'années.

153

L'article 3 de la loi de 1988 a donc prévu, pour chaque bureau de vote, la création de commissions administratives dérogatoires du code électoral, « chargées de la révision des listes électorales pour les périodes annuelles commençant les 1^{ers} mars 1989, 1992, 1995 et 1998 ». Plus précisément, il s'agissait de dresser sur un tableau annexe, pour chaque bureau de vote, ceux des électeurs inscrits sur la liste électorale ne remplissant pas les conditions de domicile prévues pour participer au scrutin d'autodétermination. Il en est résulté une liste électorale spéciale basée sur la liste électorale générale à laquelle ont été retranchés les électeurs figurant au tableau annexe.

Sur le plan politique, le scrutin d'autodétermination programmé pour 1998 a été ressenti, par la suite, comme un « référendum couperet », par le leader loyaliste Jacques Lafleur, en raison de sa conviction d'une victoire du « non » aux conséquences incertaines. Il a donc été décidé, d'un commun accord, de le repousser, pour laisser place à de nouvelles négociations. La restriction du corps électoral s'étendant, cette fois, aux élections locales, les distorsions entre la

composition ethnique et les enjeux du pays vont alors sensiblement changer de nature.

Restriction du corps électoral et autonomie en 1998

Le principe du lien entre la restriction du corps électoral et l'autonomie sera posé par l'accord de Nouméa. Cette restriction concernant les élections provinciales en constitue « un point essentiel [...], sur lequel se fonde la définition de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie⁴ ». Toutefois, sa mise en œuvre par le législateur organique laissera planer le doute sur son étendue.

154

Les principes directeurs posés par l'accord de Nouméa

Sans revenir sur l'acquis relatif à l'autodétermination, le principe de la restriction du corps électoral a donc été reconduit, mais dans une perspective plus large. L'accord de Nouméa ajoute, au premier domaine, celui de la consultation le concernant ainsi que les élections locales (provinciales et, éventuellement, municipales). Désormais, le phénomène de distorsion change de nature. Il reste, certes, d'un côté, la question des équilibres entre les différents groupes ethniques, mais, de l'autre, les enjeux mêlent juridiquement la problématique de l'indépendance, toujours présente, et, pour la première fois, sous l'angle du droit de suffrage, celle de l'autonomie. Les deux se trouvent étroitement liées et la Cour européenne des droits de l'homme ne s'y est d'ailleurs pas trompée. L'article 56 de la Convention européenne des droits de

l'homme du 4 novembre 1950 énonce que « tout État peut, au moment de la ratification ou à tout autre moment par la suite, déclarer, par notification adressée au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, que la présente Convention s'appliquera [...] à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont il assure les relations internationales ». Cependant, le texte précise que « dans lesdits territoires les dispositions de la présente Convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales ». La Cour de Strasbourg en a déduit que la restriction du corps électoral, à propos des élections provinciales, se justifie par des « nécessités locales », caractérisées par une histoire et un statut dont la forme actuelle « correspond à une phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté et s'inscrit dans un processus d'autodétermination »⁵.

Sur le fond, le préambule de l'accord de Nouméa énonce : « Le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée. » Après avoir rappelé que cela avait été prévu par les accords de Matignon, le document d'orientation stipule que « le corps électoral aux assemblées des provinces et au congrès sera restreint : il sera réservé aux électeurs qui remplissaient les conditions pour voter au scrutin de 1998, à ceux qui, inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection, ainsi qu'aux électeurs atteignant l'âge de la majorité pour la première fois après 1998 et qui soit justifieront de dix ans de

4. Rapport Hyest, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'article 77 de la Constitution, rapport n° 145, S., 10 janvier 2007, p. 15.

5. CEDH, requête 66289/01, *Py c. France*.

domicile en 1998, soit auront eu un parent remplissant les conditions pour être électeur au scrutin de la fin de 1998, soit ayant eu un parent inscrit sur un tableau annexe justifieront d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection». Toute la question va alors porter sur la nature du tableau annexe. S'il est figé, seuls votent les électeurs admis à le faire pour la consultation de 1998, ainsi que ceux inscrits au tableau annexe dressé à cette occasion et justifiant de dix années de résidence en Nouvelle-Calédonie, auxquels peuvent s'ajouter les descendants atteignant la majorité. S'il ne l'est pas, il suffit d'avoir dix ans de résidence pour disposer du droit de voter aux élections provinciales, quelle que soit la date d'arrivée dans l'archipel. Cette question aurait pu être réglée par le législateur organique.

*Les incertitudes laissées
par le législateur organique*

La loi organique 99-209 du 19 mars 1999 devait donc délimiter les contours des listes électorales spéciales. Concernant le scrutin d'autodétermination, le principe du gel du corps électoral ne fait aucun doute. En revanche, il faudra attendre près de dix ans pour que le pouvoir constituant tranche, en ce sens, à propos des élections provinciales.

Concernant le scrutin d'accession à la pleine souveraineté, l'article 218 de la loi organique n'a pas posé de difficulté d'interprétation. Huit critères alternatifs sont retenus à l'égard des électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de la consultation :

- a) avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;
- b) n'étant pas inscrit sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplir néanmoins la condition

de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;

- c) n'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;

- d) avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;

- e) avoir l'un de leurs parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;

- f) pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014 ;

- g) être nés avant le 1^{er} janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;

- h) être nés à compter du 1^{er} 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.

Ainsi, le droit de vote est accordé aux citoyens qui avaient, lors de la consultation du 8 novembre 1998, leur domicile en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988, jour de l'organisation du référendum de ratification des accords de Matignon, soit dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'à leurs enfants devenus majeurs, mais aussi aux citoyens qui pourront justifier de vingt ans de résidence en 2014, première année de la quatrième mandature du congrès, au cours de laquelle doit se tenir le scrutin d'accession à la pleine souveraineté. De ce point de vue, la réponse juridique au phénomène de distorsion entre les rapports ethniques et les enjeux liés à la question de l'indépen-

dance est en apparence très claire, même si au fond elle ne résout pas l'équation d'un destin qui jusqu'à présent ne peut être décidé par les seuls Kanak.

La restriction du corps électoral pour les élections provinciales est également mise en œuvre par la loi organique de 1999. Pour participer au scrutin, l'article 188 pose trois critères alternatifs vis-à-vis des électeurs :

- 156 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 inscrits sur le tableau annexe et domiciliés 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 tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

L'article 189 fixe les règles d'établissement de la liste électorale spéciale. S'inspirant de la loi référendaire de 1988, une commission administrative spéciale est chargée, dans chaque bureau de vote,

de la dresser « à partir de la liste électorale en vigueur et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin », ce tableau étant également conçu par cette commission. La liste électorale spéciale et le tableau annexe ont un caractère permanent et sont mis à jour le 30 avril de chaque année. En 2007, 146 866 personnes sont inscrites sur les listes électorales de droit commun, dont 18 957 figurent au tableau annexe. Par conséquent, 127 909 personnes forment les listes électorales spéciales.

Ce tableau annexe « vivant », remis à jour périodiquement depuis 1998, se distingue de celui « arrêté » en 1998 en vertu de l'article 2 de la loi référendaire de 1988⁶. Or, l'article 188, se référant au tableau annexe « vivant », ne pose pas de restriction particulière quant à la date d'inscription sur celui-ci. Le caractère alternatif des critères d'inscription sur la liste électorale spéciale a fait de la définition du tableau annexe une pierre d'achoppement car la rédaction de la loi organique sur ce point a manifestement échappé à la volonté du législateur. Pourtant, les rapports parlementaires de l'Assemblée nationale⁷ et du Sénat⁸ relatifs à cette loi et les propos tenus devant le Sénat par Jean-Jack Queyranne⁹, alors secrétaire d'État à l'Outre-mer, penchent plutôt en faveur d'un tableau annexe arrêté en 1998.

6. Rapport Quentin, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution, rapport n° 3506, Assemblée nationale, 6 décembre 2006, p. 22.

7. Rapport Dosière, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi organique relatif à la Nouvelle-Calédonie, rapport n° 1275, Assemblée nationale, t. I, 16 décembre 1998, p. 190-193.

8. Rapport Hyest, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la Nouvelle-Calédonie, rapport n° 180, Sénat, 28 janvier 1999, p. 220-223.

9. Voir les propos tenus devant le Sénat le 16 février 1999, cités in Rapport Hyest, *ibid.*, p. 24.

À lire l'exposé des motifs présenté par le gouvernement lors du dépôt du projet de loi constitutionnelle sur le bureau de l'Assemblée nationale en 2006, il semble, à l'origine, que la question du gel du corps électoral spécial pour l'élection du congrès et des assemblées de province ne fit pas l'objet d'une opposition de principe ouvertement déclarée entre le FLNKS et le RPCR (Rassemblement pour la Calédonie dans la République). Les signataires de l'accord de Nouméa s'étaient apparemment accordés en faveur de cette solution *a priori*¹⁰. Pour le gouvernement, les signataires de l'accord de Nouméa « n'entendaient autoriser à participer à ces scrutins que les seules personnes établies en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation du 8 novembre 1998, lorsqu'elles justifieraient de dix ans de domicile, ainsi que leurs descendants atteignant par la suite la majorité¹¹ ». Partant de l'imprécision de la loi organique, deux thèses vont tout de même s'opposer : l'une favorable au gel et l'autre à un corps électoral glissant.

Suivant la thèse du gel, le tableau annexe est arrêté au 8 novembre 1998, date de la consultation sur l'accord de Nouméa. Par conséquent, tenant compte du critère relatif à la domiciliation sur une durée de dix ans, les derniers électeurs, figurant au tableau annexe, à pouvoir s'inscrire sur la liste électorale spéciale seront invités à le faire jusqu'au 8 novembre 2008. Autrement dit, toute personne arrivée en Nouvelle-Calédonie après le 8 novembre 1998 ne peut, en

aucune façon, y figurer et voter pour les élections provinciales ; du moins, tant que l'accord de Nouméa est en vigueur.

La thèse du corps électoral glissant conduit, pour sa part, à ouvrir la liste électorale spéciale aux électeurs justifiant de dix années de résidence en Nouvelle-Calédonie, en dehors de toute considération de leur date d'installation. Si elle avait été retenue, cela aurait signifié qu'à partir de 2009 de nouveaux électeurs auraient pu participer aux élections provinciales, alors qu'ils sont arrivés en Nouvelle-Calédonie après 1998. Il va de soi que cette lecture contenait le ferment d'une potentielle dépossession du destin des « Calédoniens historiques », car l'acquisition d'une citoyenneté au bout d'une telle période comportait un risque de déséquilibre en cas d'arrivée massive de métropolitains. Ces derniers auraient alors été en mesure de peser sur la composition des assemblées de province et du congrès, jouant alors un rôle déterminant sur la politique locale. Or le fameux équilibre ethnique issu de l'accord de Nouméa repose sur les populations installées avant 1998. À n'en pas douter, le phénomène de distorsion justifiant la restriction du corps électoral se serait à nouveau amplifié avec la reconnaissance de la thèse du corps électoral glissant.

Seulement, faute de précision, la saisine du Conseil constitutionnel va mettre en lumière la faiblesse de la loi organique sur la délimitation du corps électoral restreint, conduisant à une interprétation favorable à la thèse du

10. Cette lecture ne fait, toutefois, pas l'unanimité. Olivier Gohin estime, pour sa part, que le consensus portait plutôt en faveur du corps électoral glissant. Olivier Gohin, « Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie », *AJDA*, n° 15, 2007, p. 802-804.

11. Projet de loi constitutionnelle, complétant l'article 77 de la Constitution, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 29 mars 2006, document n° 3004, exposé des motifs.

corps glissant. Aucune disposition de la loi organique n'étant, en la matière, contraire à la Constitution et le Conseil constitutionnel s'étant rangé derrière une interprétation de l'accord de Nouméa dont les dérogations aux règles ou principes de valeur constitutionnelle « ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord¹² », la lecture de la loi organique ne pouvait être alors que littérale.

158 L'interprétation du Conseil constitutionnel, allant dans le sens du corps électoral glissant, a pu être l'occasion de mettre au jour de profondes divergences progressivement exprimées lors des comités de signataires successifs. Ainsi, le relevé des conclusions du troisième comité se contente de mentionner « l'importance » que le FLNKS attache au règlement de la question, le Rassemblement déclarant « comprendre la préoccupation du FLNKS sur ce point¹³ », alors que ceux des suivants mentionnent plus clairement les « positions respectives¹⁴ » et même « opposées¹⁵ » de leurs délégations. Cette opposition entre les signataires historiques de l'accord de Nouméa sera par la suite exposée, en dehors du cercle restreint des comités, à l'occasion des auditions organisées par les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, puis exprimée par le vote négatif de Jacques Lafleur, Pierre Frogier et Simon Loueckhote, tous trois loya-

listes appartenant à l'UMP, au Congrès de Versailles en 2007.

L'engagement pris par le président de la République, Jacques Chirac, de clarifier la question du corps électoral devait donc passer par une révision de la Constitution pour mettre fin aux divergences d'interprétation et à l'opposition entre la volonté exprimée dans les travaux préparatoires de la loi organique de 1999 et le constat dressé par le Conseil constitutionnel.

L'article unique de la loi constitutionnelle 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution y introduit un alinéa 7 énonçant que : « pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 [avant le 31 décembre 1998] et comprenant les personnes non admises à y participer ». Désormais, en dehors de celles figurant déjà sur les listes électorales spéciales, ne pourront plus être électeurs pour la désignation des membres du congrès et des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie que les personnes inscrites sur le tableau arrêté en vue de la consultation du 8 novembre 1998 et justifiant d'une durée de résidence

12. CC, décision 99-410 DC du 15 mars 1999, loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

13. Relevé des conclusions du troisième comité des signataires de l'accord de Nouméa, Koné, 17 juin 2003, p. 3.

14. Relevé des conclusions du quatrième comité des signataires de l'accord de Nouméa, Nouméa, 20 janvier 2005 ; Relevé des conclusions du cinquième comité des signataires de l'accord de Nouméa, Paris, 2 février 2006.

15. Relevé des conclusions du quatrième comité des signataires de l'accord de Nouméa, *ibid.*

de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection, ainsi que leurs enfants lorsqu'ils accéderont à la majorité. En revanche, celles nées en Nouvelle-Calédonie de parents inscrits sur le tableau annexe arrêté après le 8 novembre 1998 se trouvent exclues des listes électorales spéciales pour les élections provinciales, sans espoir d'y figurer, du moins tant que durera le régime de l'accord de Nouméa.

La restriction, désormais pérennisée, du corps électoral, y compris dans le cadre d'élections locales, trouve, on l'a vu, largement son origine dans des distorsions propres à l'inadéquation entre des rapports de masses démographiques défavorables aux Kanak et les enjeux liés à leur accession à l'indépendance. Or non seulement cette restriction ne met pas fin à ces distorsions – car les Kanak ne sont pas seuls maîtres de leur destin vis-à-vis de la métropole et n'ont finalement prise que sur la vie politique locale des provinces Nord et des Îles –, mais elle en crée d'autres.

LES DISTORSIONS ISSUES DE LA RESTRICTION DU CORPS ÉLECTORAL

La restriction du corps électoral provoque, à son tour, un effet de distorsion à deux égards. Il se manifeste d'un point de vue juridique et politique.

Les aspects juridiques

Sur le plan juridique, l'effet de distorsion provient de la contradiction entre l'article 3 C posant le principe du suffrage universel et l'article 77 C qui y déroge. La France admet ainsi l'exclusion du droit de suffrage touchant des électeurs pourtant inscrits sur des listes électorales. Ce type de distorsion n'est cependant pas si original dans un pro-

cessus de décolonisation lorsqu'il vise les scrutins directement liés à l'accession à l'indépendance. En revanche, le phénomène de distorsion est plus singulier en Nouvelle-Calédonie car, concernant aussi les élections provinciales, il s'étend au-delà du scrutin relatif à l'accession à la pleine souveraineté.

La valeur constitutionnelle reconnue au gel du corps électoral dans le cadre des élections locales lui confère une indéniabilité autorité, mais cela ne répond pas pour autant à la question de sa durée, liée à l'échéance du scrutin d'autodétermination. De ce point de vue, l'avenir à moyen terme – celui de la quatrième mandature du congrès de la Nouvelle-Calédonie – n'est peut-être pas tracé.

La sortie de l'accord de Nouméa est prévue, en principe, au cours de cette mandature du congrès, entre 2014 et 2019. Cette perspective pose la question de l'évolution du rapport entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole et donc celle du maintien de la restriction du corps électoral. Trois hypothèses peuvent alors être envisagées.

Tout d'abord, en cas de vote favorable à l'indépendance, la Nouvelle-Calédonie accèderait au rang d'État souverain et l'on peut imaginer sans peine qu'elle devienne souverainement maîtresse de sa loi électorale. La question de la restriction du corps électoral n'aurait alors plus de véritable objet au regard du phénomène de distorsion décrit plus haut en raison de la disparition des enjeux liés à la question de l'indépendance.

Ensuite, dans l'hypothèse opposée d'un résultat négatif du ou des votes sur l'accession à la pleine souveraineté, il paraîtrait illogique de maintenir la restriction du corps électoral pour les élections locales, sachant que les citoyens calédoniens auraient renoncé souverainement à l'indépendance. Cependant,

160 toute modification en ce sens ne pourrait être envisageable que dans le cadre de la mise en place d'une « nouvelle organisation politique » dans les conditions prévues par l'accord de Nouméa. À défaut, le document d'orientation de l'accord impose une cristallisation institutionnelle « au dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière ». La garantie constitutionnelle de cette « irréversibilité » imposerait une nouvelle révision de l'article 77 C pour revenir sur la restriction du corps électoral. Par ailleurs, politiquement, l'affaire ne serait pas forcément entendue, dans la mesure où la citoyenneté calédonienne mêle aux Kanak, peuple premier, nombre d'ethnies venues participer à la colonisation, au premier rang desquelles figurent des personnes originaires du continent européen. Certes, depuis les pourparlers de Nainville-les-Roches de 1983, les Kanak ont tendu la main en acceptant que l'autodétermination soit « également ouverte pour des raisons historiques à d'autres ethnies dont la légitimité est reconnue par les représentants du peuple kanak ». Néanmoins, seul un vote négatif de la part des Kanak – cela pose alors la question de la délimitation d'une citoyenneté non plus calédonienne mais kanak –, pris isolément, pourrait être véritablement significatif d'une volonté d'assimilation justifiant la disparition du tableau annexe. Sur le terrain politique, la question des distorsions conduisant à la restriction du corps électoral ne serait donc pas forcément réglée.

Enfin, même si ce n'est pour le moment qu'une hypothèse d'école, rien

n'interdit, dans l'absolu, un nouveau report de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Si les principales forces politiques locales en faisaient la demande, elle n'aurait pas de raison d'être refusée *a priori* et la Constitution pourrait – pourquoi pas ? – faire l'objet d'une révision en ce sens. La question de la restriction du corps électoral pourrait alors être résolue.

Les aspects politiques

Sur le plan politique, la restriction du corps électoral semble provoquer un effet de distorsion entre les élections provinciales et législatives. La mesure du phénomène mérite une analyse.

Les manifestations du phénomène

Le phénomène de distorsion entre les élections provinciales et législatives va commencer à se manifester dès la mise en œuvre de la restriction du corps électoral. En 1999, les premières élections provinciales post-loi organique avaient été largement dominées par le couple historique RPCR-FLNKS (respectivement 24 et 18 sièges), partenaires des accords de Matignon et signataires de celui de Nouméa¹⁶. Au total, les indépendantistes progressaient, passant de 37 % des suffrages exprimés en 1995 à 41 % en 1999, avec 23 sièges. Les loyalistes reculaient de 63 % en 1995 à 59 % des suffrages exprimés en 1999, avec 31 sièges. De ce point de vue, la restriction du corps électoral a conduit de toute évidence à faire évoluer le rapport de force en ce sens, sans toutefois le bouleverser. Les résultats des élections législatives de 2002 – appuyées

16. Sous cette bannière se trouvaient 12 élus étiquetés FLNKS et 6 Union nationale pour l'indépendance (UNI). Restaient 4 sièges conquis par la Fédération des comités de coordination des indépendantistes (FCCI) et 1 conservé par la Libération kanak socialiste (LKS), du côté des indépendantistes. Dans le camp loyaliste, l'Alliance sauvait 3 sièges alors que le Front national (FN), avec 4 sièges, en devenait la deuxième force.

sur les listes électorales de droit commun – n’ont guère été significatifs, du moins en apparence. Le découpage des deux circonscriptions calédoniennes centré, d’une part, sur Nouméa et, d’autre part, sur les communes du grand Nouméa, ôtant tout risque d’élire un député indépendantiste, les candidats RPCR investis par l’UMP remportèrent les élections législatives de 2002. Néanmoins, Pierre Frogier ne put dépasser la barre des 50 % de suffrages exprimés au premier tour. Il l’emporta au second, avec 55,71 % des suffrages exprimés, face à Paul Neaoutyine du parti de libération kanak (Palika), avec 44,29 % des voix. Jacques Lafleur, avec 49,81 % des suffrages au premier tour, ne fut réélu, contrairement aux législatives de 1997, qu’au second avec 55,74 % des suffrages exprimés face au candidat UDF, Didier Leroux (44,26 %). Ce dernier, entré en dissidence du RPCR en 1995, fut imité en 2001 par Marie-Noëlle Thémereau et Harold Martin.

Par la suite, les divisions du camp loyaliste se sont creusées et l’opposition à Jacques Lafleur s’est structurée avec la présentation d’une liste dénommée « L’Avenir ensemble » aux élections provinciales de 2004. Montrant un front relativement homogène, elle réussit à mettre fin à la domination du RPCR, devenu Rassemblement UMP, en remportant les provinciales de 2004 dans la province Sud. Marie-Noëlle Thémereau a été élue à la présidence du gouvernement par une majorité formée par L’Avenir ensemble et le Rassemblement. Harold Martin, quant à lui, a été porté à celle du congrès, au prix d’une alliance de L’Avenir ensemble avec l’Union calédonienne (UC) – dont la ligne politique

oscille entre autonomie et indépendance – et le FN, clairement loyaliste et officiellement rattaché au parti de Jean-Marie Le Pen.

Le phénomène de distorsion va dès lors pouvoir s’exprimer dans toute son ampleur à l’occasion des élections législatives de 2007. Alors qu’ils s’étaient présentés en ordre très dispersé aux élections provinciales de 2004, les indépendantistes ont cette fois réussi – malgré l’arrivée dans le jeu électoral de candidats de l’Union syndicale des travailleurs kanak et des exploités (USTKE) – à s’unir autour du FLNKS. Simultanément, les loyalistes ont accentué leurs divisions dans la première circonscription. Le Rassemblement UMP, ayant écarté Jacques Lafleur au profit de Gaël Yanno, n’a pu empêcher de nouvelles candidatures dissidentes : celle de Jacques Lafleur qui a décidé de se représenter sous la bannière d’un nouveau parti, le Rassemblement pour la Calédonie (RPC) fondé en 2006, et celle de Pierre Maresca, portant à 3 le nombre de candidats se réclamant de l’UMP. Créé par une agrégation d’intérêts particuliers et de mouvements loyalistes de taille modeste, L’Avenir ensemble n’a visiblement pas réussi à résister aux ambitions personnelles, provoquant la candidature dissidente de Didier Leroux – Mouvement démocrate (MoDem) – face à Philippe Gomès. Ce dernier qui n’avait pas été investi par l’UMP s’est montré sans ambiguïté dans le droit-fil de ce parti auquel il souhaitait être rattaché en cas de victoire. Dans un tel contexte, il ne faisait guère de doute que les indépendantistes vinssent à jouer un nouveau rôle¹⁷. En raison notamment d’un fort taux d’abstention, l’éventualité de trian-

17. Claudine Wéry, « En Nouvelle-Calédonie, les indépendantistes pourraient profiter des divisions de la droite locale », *Le Monde*, 19 avril 2007.

gulaires dans les deux circonscriptions a laissé place à deux duels Rassemblement UMP-FLNKS. Dans la première circonscription, Gaël Yanno (Rassemblement UMP) – 30,89% des suffrages exprimés selon le ministère de l'Intérieur – a été le seul à dépasser 12,5% du nombre des électeurs inscrits et s'est retrouvé opposé à Charles Washetine (FLNKS) – 15,78% des suffrages exprimés –, arrivé en deuxième position. Dans la seconde circonscription, pourtant épargnée par les candidatures loyalistes dissidentes, Pierre Frogier (Rassemblement UMP) – 34,53% des suffrages exprimés – et Charles Pidjot (FLNKS) – 30,38% –, dépassant tous deux la barre de 12,5% du nombre des électeurs inscrits, se sont qualifiés pour le second tour. Ce résultat montre donc, après les bouleversements des élections provinciales de 2004, un retour à un affrontement classique entre loyalistes et indépendantistes historiques. De ce point de vue, le phénomène de distorsion entre les élections provinciales et législatives apparaît dans toute sa splendeur.

Avec un taux d'abstention s'élevant à 42,27% dans la première circonscription et à 37,82% dans la seconde au second tour, la poussée indépendantiste n'a pas permis une mobilisation suffisante pour menacer les loyalistes. Prenant les atours d'un référendum sur l'indépendance, l'engagement de ses adversaires, servis par le découpage électoral, a écarté toute chance de victoire au FLNKS. Le résultat a été de ce point de vue sans surprise, assurant un confortable succès au Rassemblement UMP, avec 54,13% des suf-

frages exprimés, pour Pierre Frogier et 69,21% pour Gaël Yanno. Le triomphe a été total dans les agglomérations, dépassant 80% des suffrages exprimés sur l'ensemble du grand Nouméa pour le premier, ainsi qu'à Nouméa pour le second. En revanche, le FLNKS a très facilement gagné dans les bastions indépendantistes des Îles et du Nord¹⁸.

Ces scores ont eu pour conséquence une redistribution des cartes dans le camp loyaliste, favorisée par la démission de la présidente du gouvernement, Marie-Noëlle Thémereau le 23 juillet 2007, entraînant celle de l'ensemble de l'exécutif¹⁹. Désormais, cette réorganisation est centrée sur un accord-cadre de répartition des responsabilités institutionnelles conclu entre le Rassemblement, L'Avenir ensemble et le RPC. Cet accord a permis de porter Pierre Frogier, leader du Rassemblement, à la présidence du congrès et Harold Martin, dirigeant de L'Avenir ensemble, à celle du gouvernement. Cela met donc un point d'orgue à un processus de réconciliation attendu par l'UMP et formalisé par la rencontre de ces deux patrons de la droite locale, rue Oudinot, courant juillet 2007, sous la bénédiction de Christian Estrosi, secrétaire d'État à l'Outre-mer.

L'analyse du phénomène

Certes, les interprétations des résultats électoraux sont toujours multiples et les élections législatives calédoniennes n'échappent pas à la règle. Néanmoins, l'effet de distorsion constaté vis-à-vis des élections provinciales peut trouver des explications par l'analyse de phéno-

18. 65,22% des voix à l'île des Pins, 77,26% à Lifou, 86,85% à Maré, 76,53% à Ouvéa. Pour ce qui concerne les localités comportant plus de 2 000 inscrits : 90,45% des voix à Canala, 80% à Houailou, 70,06% à Koné, 77,36% à Poindimié, 84,07% à Ponérihouen.

19. Entrée en fonctions depuis plus de trois ans, elle avait annoncé qu'elle remettrait sa démission à l'issue des élections législatives et ce quel qu'en serait le résultat.

mènes électoraux classiques, mais aussi par des comportements particuliers sur le plan local.

Les facteurs explicatifs classiques peuvent porter, d'une part, sur les différences liées aux modes de scrutin et, d'autre part, sur l'impact de l'abstention.

Les membres des assemblées de province et du congrès sont élus à la représentation proportionnelle avec répartition des restes à la plus forte moyenne, alors que les députés le sont au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. La question consiste à savoir quelle aurait pu être l'influence de l'utilisation d'autres modes de scrutin sur les aspects politiques du phénomène de distorsion. De ce point de vue, la réponse paraît incertaine, mais n'exclut pas l'éventualité d'une atténuation de celui-ci.

D'un côté, l'effet de bipolarisation du scrutin majoritaire pourrait limiter le nombre de partis présents aux assemblées de province. Si ce mode de scrutin avait été utilisé lors des élections provinciales de 2004, le déséquilibre entre la province Sud – largement loyaliste – et celles du Nord et des Îles – majoritairement indépendantistes – n'aurait pas forcément eu de lourdes conséquences sur la percée de L'Avenir ensemble dans le Sud dans le cadre d'un premier tour. Cette formation y est arrivée en tête avec 18 574 voix, devant le Rassemblement UMP avec 17 097 voix. À supposer que ce mode de scrutin ait permis d'éviter la division du FLNKS, ce dernier serait tout de même arrivé en quatrième position avec 4 627 voix, derrière le FN, qui a obtenu 6 135 voix²⁰. En revanche, concernant l'organisation d'un second tour, toujours en

province Sud, aucune certitude ne peut être avancée. Cela dit, en admettant que des règles de qualification identiques à celles des élections législatives trouvent à s'appliquer, les résultats d'un duel entre loyalistes, dépendant notamment des reports de voix, auraient très bien pu pencher en faveur du Rassemblement UMP et changer la physionomie du verdict des urnes issu de la représentation proportionnelle. Dans une telle hypothèse, l'effet de distorsion entre les élections provinciales et législatives en aurait alors été réduit d'autant.

D'un autre côté, si la représentation proportionnelle avait été mise en œuvre lors des élections législatives de 2007, l'effet de distorsion aurait tout de même pu être ressenti par l'arrivée du Rassemblement UMP devant L'Avenir ensemble. Ce qui s'est produit dans les deux circonscriptions actuelles aurait pu également arriver dans le cadre d'une circonscription unique. Le Rassemblement UMP aurait alors obtenu 24 884 voix, contre 13 952 pour L'Avenir ensemble. Cela se serait également confirmé dans l'hypothèse d'un rattachement des candidatures dissidentes (celle de Jacques Lafleur et Pierre Maresca au Rassemblement UMP et celle de Didier Leroux à L'Avenir ensemble), avec 30 298 pour le Rassemblement UMP, contre 19 268 voix pour L'Avenir ensemble. En revanche, il n'est pas certain que le camp indépendantiste eût résisté aux tentations de la division. Dans ce cas, il ne serait peut-être pas arrivé en deuxième position, intercalé entre deux formations loyalistes.

Se gardant d'émettre tout jugement définitif, l'effet de distorsion pourrait

20. La liste « UNI avec le FLNKS » avait obtenu 2 530 voix et la liste « FLNKS pour l'indépendance » en avait obtenu 2 097.

donc partiellement provenir de la différence liée à l'utilisation de la représentation proportionnelle pour les élections provinciales et celle du scrutin majoritaire pour les élections législatives. En effet, les quelques éléments de réflexion portant sur l'adoption d'un mode de scrutin identique pour l'une et l'autre élection semblent, dans une certaine mesure, en suggérer l'éventualité.

164 Le second facteur explicatif classique porte sur le taux d'abstention. Au premier tour, il s'est élevé à 45,8 % dans la première circonscription et à 47,65 % dans la seconde. Au second tour, il a sensiblement baissé, passant à 42,27 % dans la première circonscription et 37,82 % dans la seconde. Concernant le second tour, l'impact du taux d'abstention reste modeste en raison du découpage électoral très largement favorable aux candidats loyalistes. En revanche, une forte participation au premier tour aurait peut-être permis de limiter l'effet de distorsion dans l'hypothèse de triangulaires entre le Rassemblement UMP, le FLNKS et L'Avenir ensemble. Encore aurait-il fallu que les abstentionnistes eussent voté en ce sens.

Sur le plan des facteurs explicatifs locaux, la question du comportement des électeurs inscrits au tableau annexe peut se poser. Ces derniers représentent environ 19 000 personnes, soit 13 % des électeurs inscrits sur les listes électorales de droit commun (20 % à Nouméa). Faute de sondages à la sortie des urnes, seules des suppositions quant à leur comportement électoral peuvent être émises.

Au premier tour des élections législatives de 2007, certains d'entre eux, ne se sentant guère concernés par la vie politique locale, ont dû s'abstenir. D'autres ont peut-être voté pour le Rassemblement UMP, en réaction à la victoire de

L'Avenir ensemble aux provinciales à laquelle ils n'avaient pas contribué. Certains ont tout de même pu voter pour cette formation. Une partie d'entre eux a éventuellement choisi le camp indépendantiste, croyant à l'accession à la pleine souveraineté ou y trouvant un vote refuge à gauche.

À cela s'ajoute la sanction qu'ont certainement infligée les associations de défense du droit de vote (Association des Français résidents de Nouvelle-Calédonie (AFRNC), Association de défense du droit de vote et Union des citoyens calédoniens pour le suffrage universel) hostiles au gel du corps électoral et déçues par le refus que L'Avenir ensemble a opposé à leur demande de signature d'un engagement rédigé par l'AFRNC et présenté aux candidats loyalistes le 9 mai 2007. Le texte les invitait à soutenir quatre points : la défense des droits des « personnes lésées et déconsidérées par l'accord de Nouméa et le gel du corps électoral provincial », l'opposition « à toute tentative de restrictions nouvelles dont [elles] pourraient être victimes » et « à toute dérive discriminatoire dans l'application de la loi », ainsi que le rétablissement, « dans le futur positif, au terme de l'accord de Nouméa dans l'hypothèse du refus de l'indépendance, [des] droits strictement égaux applicables à tous les citoyens ». Indéniablement, cette attitude de L'Avenir ensemble a dû provoquer des rancœurs chez un certain nombre de ces électeurs. Au-delà, ces doléances ne se limitent pas au cercle des électeurs inscrits au tableau annexe et il paraît évident qu'une partie de l'électorat loyaliste inscrit sur les listes spéciales s'est associée dans les urnes à ce mouvement d'humeur par solidarité et partage d'opinion.

Sans que l'on puisse mesurer précisément la part de tel ou tel compor-

tement à l'issue du premier tour des élections législatives, L'Avenir ensemble s'est trouvé renvoyé à une position de figurant au second tour. Cela montre bien que le phénomène de distorsion entre les élections provinciales et législatives est en partie dû à l'existence de deux corps électoraux.

L'adhésion des métropolitains, inscrits au tableau annexe, au camp loyaliste est traditionnellement massive. Leur participation à des élections, certes législatives mais dans un contexte où le localisme prime, pour ne pas dire qu'il fait purement et simplement disparaître les enjeux nationaux, constitue ce que l'historien Louis-José Barbançon désigne comme un phénomène exogène du vote

de l'immigration²¹. Il s'amplifie à mesure de l'augmentation du nombre des inscrits, venant de métropole, sur les listes électorales de droit commun. À propos des élections provinciales, le Premier ministre Lionel Jospin, devant le Parlement réuni en Congrès le 6 juillet 1998, avait déclaré: « En raison des particularismes néo-calédoniens, il n'apparaît pas contraire aux principes démocratiques que des citoyens qui ne passent que quelques années seulement sur le territoire ne déterminent pas les décisions qui concernent celui-ci spécifiquement²². » Compte tenu de l'importance de la dimension locale des élections législatives en Nouvelle-Calédonie, un raisonnement analogue peut rencontrer un certain écho à leur égard.

165

21. Propos tenus sur l'antenne de RFO, le 17 juin 2007, au soir du second tour.

22. Cité in Rapport Quentin, *op. cit.*, p. 14.