

Paris, le 2 avril 2024

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la loi organique portant report du renouvellement général
des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Premier ministre, sous le n° 2024-864 DC, conformément au cinquième alinéa de l'article 46 et au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. Le Gouvernement entend produire, pour l'examen de cette loi organique, les observations suivantes.

Aux termes des deux premiers alinéas de l'article 62 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *Le congrès est l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie ; il comprend cinquante-quatre membres dont sept membres de l'assemblée de la province des îles Loyauté, quinze de l'assemblée de la province Nord et trente-deux de l'assemblée de la province Sud. / Les membres du congrès sont élus pour cinq ans dans les conditions prévues au titre V* ».

Le chapitre I^{er} du titre V de la même loi organique, qui comprend les articles 185 à 187, est relatif à la composition des assemblées et à la durée du mandat.

Aux termes du premier alinéa de l'article 185 : « *L'assemblée de la province des îles Loyauté comprend quatorze membres, dont sept membres du congrès, celle de la province Nord vingt-deux membres, dont quinze membres du congrès et celle de la province Sud quarante membres, dont trente-deux membres du congrès* ».

Selon les deux premières phrases de l'article 186 : « *Les membres du congrès et des assemblées de province sont élus pour cinq ans. Chaque assemblée se renouvelle intégralement* ».

Enfin, le premier alinéa de l'article 187 dispose : « *Les élections aux assemblées de province ont lieu dans le mois qui précède l'expiration du mandat des membres sortants* ». Le troisième alinéa du même article prévoit que les électeurs sont convoqués par un décret pris après consultation du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et publié au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie quatre semaines au moins avant la date du scrutin.

Le chapitre II du titre V de la loi organique comprend un article 188 qui détermine la composition du corps électoral spécial pour l'élection des membres des assemblées de province et du congrès en fonction, notamment, de la durée de domiciliation en Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'un article 189 qui prévoit les conditions de révision annuelle de la liste électorale correspondante et du tableau annexe des électeurs non admis à participer à cette élection.

En application des dispositions des articles 62 et 186 de la loi organique du 19 mars 1999, le mandat des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, élus lors des dernières élections provinciales qui se sont déroulées le 12 mai 2019, aurait dû venir à expiration en mai 2024.

La loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. La première phrase du premier alinéa de son article 1^{er} prévoit ainsi que, par dérogation à l'article 187 de la loi organique du 19 mars 1999, les prochaines élections aux assemblées de province auront lieu au plus tard le 15 décembre 2024. Le second alinéa de l'article 1^{er} décide en conséquence que les mandats en cours des membres du congrès et des assemblées de province prendront fin le jour de la première réunion des assemblées nouvellement élues. Enfin, la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1^{er} prévoit que la liste électorale spéciale et le tableau annexe mentionnés à l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999 seront mis à jour au plus tard dix jours avant la date du scrutin. L'article 2 de la loi organique fixe la date de son entrée en vigueur au lendemain de sa publication au Journal officiel.

1. Sur le respect des règles de procédure prévues par la Constitution

Aux termes des trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution : *« Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes : / Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. / La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres ».*

Selon l'article 77 de la Constitution : *« (...) la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine (...) : / (...) -les règles relatives (...) au régime électoral (...) ».*

En l'espèce, d'une part, la loi organique déférée a été adoptée dans le respect des règles de procédure mentionnées aux deuxième et troisième alinéas de l'article 46 de la Constitution. Le projet de loi, régulièrement délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, conformément à l'article 39 de la Constitution, a été déposé le 29 janvier 2024 sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, le Gouvernement ayant engagé la procédure accélérée le même jour. Le projet de loi a été soumis à la délibération de cette assemblée le 27 février 2024, soit plus de quinze jours après son dépôt, le texte adopté par le Sénat ayant été voté sans modification par l'Assemblée nationale.

D'autre part, il résulte de l'étude d'impact régulièrement jointe au projet de loi en application de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution que le congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui est l'assemblée délibérante de cette collectivité en application de l'article 62 de la loi organique du 19 mars 1999, a été régulièrement consulté, conformément à l'article 77 de la Constitution. En l'occurrence, cette assemblée a, par une délibération du 17 janvier 2024, émis un avis favorable au projet qui lui était soumis.

2. Sur le fond

En premier lieu et ainsi qu'il a été dit, l'article 77 de la Constitution donne compétence au législateur organique pour déterminer les règles relatives au « régime électoral » applicable aux assemblées de la Nouvelle-Calédonie.

Il va de soi que la durée du mandat des élus qui composent ces assemblées et, par voie de conséquence, la périodicité à laquelle les électeurs sont appelés à exercer leur droit de suffrage, font partie intégrante des règles concernant le régime électoral de ces assemblées. Vous avez d'ailleurs plusieurs fois jugé que le législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, peut, à ce titre, déterminer la durée du mandat des élus qui composent l'organe délibérant d'une collectivité territoriale (décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, cons. 12 ; décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020, paragr. 18).

Par conséquent, le législateur n'a pas méconnu l'habilitation donnée à la loi organique par l'article 77 de la Constitution en reportant le renouvellement général des membres de ces assemblées et en prorogeant ce faisant de quelques mois la durée des mandats en cours.

En second lieu, a été signé le 5 mai 1998 à Nouméa, entre le Gouvernement de la République française et les représentants des principales formations politiques de Nouvelle-Calédonie, un « accord sur la Nouvelle-Calédonie » qui, outre un « Préambule », comprend un « Document d'orientation » qui stipule, en son point 2.1.2 : « Le mandat des membres du congrès et des assemblées de province sera de cinq ans ». En vertu du premier alinéa de l'article 76 de la Constitution, « Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française ». Il résulte par ailleurs de l'article 77 de la Constitution que si le législateur organique est compétent pour déterminer les règles relatives au régime électoral du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, il lui appartient d'exercer cette compétence dans le respect des orientations définies par l'accord de Nouméa (v. décisions n° 99-410 DC du 15 mars 1999 et n° 2020-869 QPC du 4 décembre 2020).

En outre, si le législateur organique, compétent en vertu de l'article 77 de la Constitution pour fixer les règles concernant le régime électoral du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, peut librement modifier ces règles et prolonger les mandats en cours des membres de ces assemblées, il ne peut le faire que sous réserve de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle qui impliquent notamment, en vertu de l'article 3 de la Constitution, que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable (décision n° 96-372 DC du 6 février 1996, cons. 3 ; décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, cons. 60).

En décidant en l'espèce de reporter de quelques mois le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, le législateur organique a entendu permettre que soit mise en œuvre, à l'occasion de ces élections, la réforme du corps électoral prévue par le projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, déposé sur le bureau du Sénat le 29 janvier 2024. Ce projet a pour objet de modifier le dernier alinéa de l'article 77 de la Constitution, lequel renvoie aux articles 188 et 189 de la loi organique du 19 mars 1999, à l'effet d'inclure dans le corps électoral, pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, les personnes qui, figurant sur la liste électorale générale, sont nées sur ce territoire ou y sont domiciliées depuis dix ans. L'objectif est de prendre en compte l'évolution démographique

de l'archipel calédonien et de remédier à l'écart croissant mesuré entre la composition du corps électoral et la composition de la liste électorale spéciale pour les élections provinciales, telle qu'elle est aujourd'hui définie au I de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999. Le report des élections provinciales permettra que les règles nouvelles soient mises en œuvre dès le prochain renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, confortant ainsi la représentativité et la légitimité de ces assemblées élues. Ce faisant, le législateur organique doit être regardé comme ayant poursuivi un but d'intérêt général.

Ceci étant indiqué, il convient de relever, d'une part, que la prorogation du mandat des membres du congrès et des assemblées de province dont les mandats sont en cours, laquelle résulte du report du renouvellement général prévu par la loi organique déferée, est limitée à quelques mois – sept mois tout au plus – étant observé que vous avez pu déclarer conformes à la Constitution des dispositions législatives prorogeant des mandats électifs nationaux ou locaux d'une année (décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, cons. 7 ; décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020, paragr. 9), voire, du fait d'une première prorogation, de deux années (décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013, cons. 7).

D'autre part, la prorogation des mandats en cours revêt un caractère transitoire, eu égard à l'objectif poursuivi, et exceptionnel, dès lors que la loi soumise à votre examen ne modifie pas les dispositions des articles 62 et 186 de la loi organique du 19 mars 1999 selon lesquels les membres du congrès et des assemblées de province sont élus pour cinq ans.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que le Conseil constitutionnel devra déclarer conformes à la Constitution les dispositions de la loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.