



ANCIENNE  
DEUXIÈME SECTION

**AFFAIRE PY c. FRANCE**

*(Requête n° 66289/01)*

ARRÊT

STRASBOURG

11 janvier 2005

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Py c. France,**

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. A.B. BAKA, *président*,

L. LOUCAIDES,

C. BIRSAN,

K. JUNGWIERT,

M. UGREKHELIDZE,

M<sup>me</sup> A. MULARONI, *juges*,

M. R. de GOUTTES, *juge ad hoc*

et de M<sup>me</sup> S. DOLLE, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 13 novembre 2003 et 7 décembre 2004,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 66289/01) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Bruno Py (« le requérant »), a saisi la Cour le 15 décembre 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. R. Abraham, Directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait que les restrictions mises pour pouvoir participer aux élections du Congrès et des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie violaient le droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole N°1 et instauraient une discrimination fondée sur l'origine nationale, en violation de l'article 14 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ de M. J.-P. Costa, juge élu au titre de la France (article 28), le Gouvernement a désigné M. R. De Gouttes pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

5. Le 1<sup>er</sup> novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la deuxième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

6. Par une décision du 13 novembre 2003, la chambre a déclaré la requête recevable.

7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites et des observations complémentaires sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Des observations ont également été reçues de M. Pichon et de M<sup>me</sup> Gillot, résidents en Nouvelle-Calédonie, que le président avait autorisés à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement). Le gouvernement défendeur a répondu à ces commentaires (article 44 § 5 du règlement).

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le requérant est né en 1964 et réside à Nancy. Il est enseignant chercheur des universités (maître de conférences de droit privé) et fonctionnaire de l'Etat français.

9. Le 1<sup>er</sup> septembre 1995, il fut nommé à l'université française du Pacifique. Cette université est localisée à Nouméa, en Nouvelle-Calédonie qui était, à l'époque des faits, un territoire d'outre-mer. A ce poste était attachée une obligation de résidence.

10. Le requérant s'inscrivit sur les listes électorales de son domicile. Il fut inscrit sur la liste électorale générale de la commune de Nouméa, mais fut refusé sur la liste électorale spéciale, prévue pour participer au scrutin d'autodétermination de 1998. En effet, le 7 avril 1997, le maire de Nouméa lui notifia une décision constatant qu'il ne remplissait pas les conditions de domicile, prévues à l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988. Le requérant ne pouvait en effet justifier d'un domicile constant en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988. Le requérant n'exerça aucun recours contre cette décision.

11. Le 5 mai 1998, l'accord de Nouméa fut signé. Cet accord définit, pour une période transitoire, l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation. Il transforma le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie en en faisant une collectivité *sui generis*, bénéficiant d'institutions conçues pour elle seule. L'article 77 de la Constitution fut modifié en conséquence pour prévoir qu'une loi organique devait intervenir afin de déterminer les mesures nécessaires à la mise en œuvre de cet accord.

12. Avec la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie connut sa douzième organisation institutionnelle depuis 1853, son neuvième statut depuis 1976. Cette loi renforça les attributions du congrès et posa une condition de durée de résidence de dix ans pour pouvoir

participer aux élections des membres du congrès et des assemblées de province.

13. Le 9 avril 1999, le requérant fit une demande d'inscription sur la liste électorale spéciale des personnes admises à participer à l'élection du congrès et des assemblées de province de la commune de Nouméa le 9 mai 1999. Cette inscription fut refusée au motif qu'il ne justifiait pas avoir son domicile constant en Nouvelle-Calédonie depuis dix ans à la date du 9 mai 1999.

14. Le requérant saisit le tribunal de première instance de Nouméa d'une demande aux fins de voir contrôler la conventionalité de cette loi et d'une demande tendant à son inscription sur la liste électorale spéciale de la commune de Nouméa. Le 3 mai 1999, le tribunal débouta le requérant de ses demandes.

15. Le requérant forma un pourvoi en cassation, faisant grief à ce jugement de l'avoir débouté alors que le refus d'inscription était contraire à certaines normes nationales et internationales et notamment aux articles 1 et 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, aux articles 2, 7, 21-1 et 21-3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, à l'article 14 de la Convention, aux articles 2-1, 25 et 26 du Pacte de New York du 19 décembre 1966, à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, aux articles 225-1 et 432-7 du nouveau code pénal et au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

16. Le 13 juillet 2000, la Cour de cassation rejeta ce pourvoi au motif que les conditions pour participer à l'élection du Congrès et des Assemblées de province résultaient d'une loi organique ayant valeur constitutionnelle en ce qu'elle reprenait les termes de l'accord de Nouméa qui avait lui-même valeur constitutionnelle en vertu de l'article 77 de la Constitution. Elle écarta les arguments du requérant tirés des dispositions de la Convention, notamment au motif que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'appliquait pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle.

17. Devant la Cour, le requérant fournit également une décision de la Cour de cassation du 2 juin 2000 rejetant, pour le même motif, un pourvoi similaire au sien mais fondé sur la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

## II. LE DROIT INTERNE PERTINENT ET JURISPRUDENCE INTERNATIONALE

### 1. Constitution du 4 octobre 1958 (telle qu'amendée par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998)

**Article 76**

« 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.

Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres. »

**Article 77**

« Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre :

les compétences de l'Etat qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;

les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;

les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;

les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi. »

2. *Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988, portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998*

**Article 2**

« Entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 décembre 1998, les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront appelées à se prononcer par un scrutin d'autodétermination, conformément aux dispositions de l'article 53 de la Constitution, sur le maintien du territoire dans la République ou sur son accession à l'indépendance.

Seront admis à participer à ce scrutin les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de cette consultation et qui y ont leur domicile depuis la date du référendum approuvant la présente loi. (...) »

3. Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie n° 99-209 du 19 mars 1999

Chapitre I<sup>er</sup> : La répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes :

**Article 20**

« Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie.

Dans les îles qui ne sont pas comprises dans le territoire d'une province, la Nouvelle-Calédonie exerce la totalité des compétences qui ne sont pas attribuées à l'Etat. »

Section 1 : Compétences de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie

**Article 21**

« I. - L'Etat est compétent dans les matières suivantes :

1° Nationalité ; garanties des libertés publiques ; droits civiques ; régime électoral ;

2° Justice, organisation judiciaire, organisation de la profession d'avocat, frais de justice pénale et administrative ; procédure pénale et procédure administrative contentieuse ; commissions d'office et service public pénitentiaire ;

3° Défense, au sens de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense ;

4° Matériels de guerre, armes et munitions, poudres et substances explosives ;

5° Monnaie, crédit, changes, relations financières avec l'étranger et Trésor ;

6° Desserte maritime et aérienne entre la Nouvelle-Calédonie et les autres points du territoire de la République ; liaisons et communications gouvernementales, de défense et de sécurité en matière de postes et télécommunications ; réglementation des fréquences radioélectriques ; statut des navires ; immatriculation des aéronefs ;

7° Réglementation relative aux matières mentionnées au 1° de l'article 19 du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer, ainsi qu'aux installations qui en font usage ;

8° Fonction publique de l'Etat ;

9° Marchés publics et délégations de service public de l'Etat et de ses établissements publics ;

10° Règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics et régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics, sous réserve de l'article 27 ;

11° Contrôle budgétaire des provinces, des communes et de leurs établissements publics ;

12° Exercice, hors des eaux territoriales, des compétences résultant des conventions internationales, sous réserve des dispositions du 10° de l'article 22 relatives aux ressources de la zone économique exclusive.

II. - L'Etat est également compétent dans les matières suivantes, sous réserve le cas échéant de l'application des dispositions mentionnées aux articles 28 à 38 :

1° Relations extérieures ;

2° Conditions d'entrée et de séjour des étrangers ;

3° Maintien de l'ordre ;

4° Sûreté en matière aérienne ;

5° Droit pénal, sous réserve des dispositions prévues aux articles 86, 87, 88 et au deuxième alinéa de l'article 157 ;

6° Communication audiovisuelle ;

7° Enseignement supérieur et recherche ;

8° Collation et délivrance des titres et diplômes, sous réserve des dispositions du 2° de l'article 22.

III. - L'Etat exerce également jusqu'à leur transfert à la Nouvelle-Calédonie, dans les conditions prévues à l'article 26, les compétences suivantes :

1° Police et sécurité en matière de circulation aérienne intérieure et de circulation maritime dans les eaux territoriales ;

2° Enseignement du second degré public et privé, sauf la réalisation et l'entretien des collèges du premier cycle du second degré ; santé scolaire ;

3° Enseignement primaire privé ;

4° Droit civil, règles concernant l'état civil et droit commercial ;

5° Sécurité civile. »

## Article 22

« La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes :

1° Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création et affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes provinciaux ou communaux ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions ;

2° Droit du travail et droit syndical ; formation professionnelle, sans préjudice des actions des provinces dans ce domaine, et attribution de diplômes à ce titre ; inspection du travail ;

3° Accès au travail des étrangers ;

4° Protection sociale, hygiène publique et santé, contrôle sanitaire aux frontières ;

5° Statut civil coutumier ; terres coutumières et palabres coutumiers ; limites des aires coutumières ;

6° Commerce extérieur, à l'exception des prohibitions à l'importation et à l'exportation relatives à des matières relevant de la compétence de l'Etat ; régime douanier ; réglementation des investissements directs étrangers ;

7° Postes et télécommunications, sous réserve des dispositions du 6° du I de l'article 21 ;

8° Desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ;

9° Desserte aérienne, sous réserve des compétences attribuées à l'Etat par le 6° du I de l'article 21 et, jusqu'au transfert à la Nouvelle-Calédonie, par le 1° du III de l'article 21 ;

10° Réglementation et exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive ;

11° Réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt ;

12° Circulation routière et transports routiers ;

13° Réseau routier de la Nouvelle-Calédonie ;

14° Fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et des communes ;

15° Réglementation des professions libérales et commerciales et des officiers publics ou ministériels ;

16° Droit des assurances ;

17° Réglementation des marchés publics et des délégations de service public ;

18° Procédure civile, aide juridictionnelle et administration des services chargés de la protection judiciaire de l'enfance ;

- 19° Réglementation des poids et mesures ; concurrence et répression des fraudes ;
- 20° Réglementation des prix et organisation des marchés ;
- 21° Principes directeurs du droit de l'urbanisme ; cadastre ;
- 22° Réglementation zoosanitaire et phytosanitaire, abattoirs ;
- 23° Organisation des services et des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie ;
- 24° Etablissements hospitaliers ;
- 25° Statistiques intéressant la Nouvelle-Calédonie ;
- 26° Production et transport d'énergie électrique, équipements portuaires et aéroportuaires du domaine de la Nouvelle-Calédonie ;
- 27° Météorologie ;
- 28° Enseignement primaire : programmes, sous réserve de la compétence des provinces pour leur adaptation en fonction des réalités culturelles et linguistiques ; formation des maîtres ; contrôle pédagogique ;
- 29° Réglementation des activités sportives et socio-éducatives ; infrastructures et manifestations sportives et culturelles intéressant la Nouvelle-Calédonie ;
- 30° Commerce des tabacs ;
- 31° Droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces ;
- 32° Droit de la coopération et de la mutualité. »

#### **Article 62**

« 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. (...) »

#### **Article 73**

« L'initiative des lois du pays et des délibérations appartient concurremment au gouvernement et aux membres du congrès. »

## Section 2 : Attributions du congrès

### Article 83

« L'exercice des compétences attribuées à la Nouvelle-Calédonie par le chapitre I<sup>er</sup> du titre II relève du congrès, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi au gouvernement ou au président du gouvernement. »

### Article 84

« Le congrès vote le budget et approuve les comptes de la Nouvelle-Calédonie. (...) »

### Article 86

« En matière pénale, le congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et à ses règlements de peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Il peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République.

Le congrès peut également prévoir des sanctions administratives en toutes matières.

Le produit des amendes perçues en application du présent article est versé au budget de la Nouvelle-Calédonie.

Les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes peuvent constater les infractions aux réglementations de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes dans les conditions fixées par la loi. »

### Article 87

« Sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi, le congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et aux règlements qu'il édicte de peines d'emprisonnement qui respectent la classification des délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, seules les peines d'amende et les peines complémentaires éventuellement prévues par la délibération sont applicables. »

### Article 88

« Le congrès peut réglementer le droit de transaction dans les matières de sa compétence. Lorsqu'elle porte sur des faits constitutifs d'infraction et a pour effet d'éteindre l'action publique, la transaction ne peut intervenir qu'avec l'accord du procureur de la République. »

**Article 97**

« Lorsque son fonctionnement se révèle impossible, le congrès peut, après avis de son président et du gouvernement, être dissous par décret motivé en conseil des ministres. Le Parlement en est immédiatement informé. Le décret de dissolution est notifié sans délai au gouvernement et aux présidents du congrès et des assemblées de province.

La dissolution du congrès entraîne de plein droit la dissolution des assemblées de province. »

**Chapitre II : Les lois du pays****Article 99**

« Les délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'alinéa suivant sont dénommées : « lois du pays ».

Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente loi :

1° Signes identitaires et nom mentionnés à l'article 5 ;

2° Règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, droits et taxes de toute nature ;

3° Principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et du droit de la sécurité sociale ;

4° Règles relatives à l'accès au travail des étrangers ;

5° Statut civil coutumier, régime des terres coutumières et des palabres coutumiers ; limites des aires coutumières ; modalités de désignation au sénat coutumier et aux conseils coutumiers ;

6° Règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt ;

7° Règles du droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, sous réserve des dispositions du 13° de l'article 127 ;

8° Règles relatives à l'accès à l'emploi, en application de l'article 24 ;

9° Règles concernant l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;

10° Principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

11° Répartition entre les provinces de la dotation de fonctionnement et de la dotation d'équipement mentionnées aux I et II de l'article 181 ;

12<sup>o</sup> Compétences transférées et échéancier de ces transferts, dans les conditions prévues à la section 1 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II. »

#### **Article 100**

« Les projets de loi du pays sont soumis, pour avis, au Conseil d'Etat avant leur adoption par le gouvernement délibérant en conseil.

Les propositions de loi du pays sont soumises, pour avis, au Conseil d'Etat par le président du congrès avant leur première lecture. Le vote du congrès intervient après que le Conseil d'Etat a rendu son avis. (...) »

#### **Article 101**

« Les lois du pays sont adoptées par le congrès au scrutin public, à la majorité des membres qui le composent. »

#### **Article 107**

« Les lois du pays ont force de loi dans le domaine défini à l'article 99. Elles ne sont susceptibles d'aucun recours après leur promulgation.

Les dispositions d'une loi du pays intervenues en dehors du domaine défini à l'article 99 ont un caractère réglementaire. Lorsqu'au cours d'une procédure devant une juridiction de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire, la nature juridique d'une disposition d'une loi du pays fait l'objet d'une contestation sérieuse, la juridiction saisit, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours, le Conseil d'Etat qui statue dans les trois mois. Il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'à ce que le Conseil d'Etat se soit prononcé sur la nature de la disposition en cause. »

### **Titre V : Les élections au congrès et aux assemblées de province**

#### **Chapitre II : Corps électoral et listes électorales**

#### **Article 188**

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

a) Remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;

b) Etre 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. (...) »

### III. LES CONSTATATIONS DU COMITE DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES EN DATE DU 15 JUILLET 2002

#### Examen sur le fond

11.2 Le Comité doit déterminer si les restrictions apportées au corps électoral pour les consultations locales du 8 novembre 1998 et à compter de 2014 constituent une violation de l'article 25 du Pacte, comme l'affirment les auteurs.

(...)

13.3 Dans le cas d'espèce, le Comité a pris note du fait que les scrutins locaux s'inscrivaient dans le cadre d'un processus d'autodétermination des populations de Nouvelle-Calédonie (...)

13.5 Relativement aux griefs des auteurs, le Comité constate, comme le confirme d'ailleurs l'État partie, que les critères relatifs au droit de vote aux consultations ont pour effet d'établir un corps électoral restreint, et donc une différenciation entre, d'un côté, ceux étant exclus du droit de vote - dont le(s) requérant(s) selon le scrutin en cause -, et de l'autre ceux étant admis à l'exercer, en raison de leurs attaches suffisantes au territoire dont l'évolution institutionnelle est en jeu. La question que doit trancher le Comité est donc de savoir si cette différenciation est compatible avec l'article 25 du Pacte. Le Comité rappelle que toute différenciation ne constitue pas une discrimination, si elle est fondée sur des critères objectifs et raisonnables et si le but visé est légitime au regard du Pacte.

13.6 Le Comité doit, tout d'abord, examiner si les critères de définition des corps électoraux restreints répondent à celui de l'objectivité.

(...)

13.8 Le Comité considère que les critères ci-dessus exposés reposent sur des éléments objectifs de différenciation entre résidents dans leur relation à la Nouvelle-Calédonie, à savoir les différentes formes d'attaches à ce territoire, spécifiques ou générales, ceci conformément au but et à la nature de chaque scrutin. Se pose, néanmoins, la question des effets discriminatoires ou non de ces critères.

(...)

13.10 (...) le Comité estime que le critère retenu pour la consultation de 1998 établit une différenciation entre résidents quant à leur situation relationnelle au territoire sur la base de la condition de durée de « résidence » (à distinguer de la question des seuils de durée de résidence), ceci quelle que soit leur origine ethnique ou leur ascendance nationale. (...)

13.11 Le Comité estime en conséquence, qu'il n'a pas été établi que le critère retenu pour le scrutin de 1998 a pour objet et pour effet d'établir des droits distincts pour des groupes ethniques ou d'ascendance nationale différents.

(...)

13.13 Le Comité estime, finalement, qu'en l'espèce, les critères de définition des corps électoraux restreints permettent de traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations objectivement différentes au regard de leurs attaches à la Nouvelle-Calédonie.

13.14 Le Comité doit, ensuite, examiner si la différenciation résultant des critères ci-dessus mentionnés est raisonnable et si le but visé est légitime au regard du Pacte.

(...)

13.16 Le Comité rappelle que, dans le cas d'espèce, l'examen de l'article 25 du Pacte implique la prise en compte de l'article 1. Le Comité estime, en l'occurrence, que les critères établis sont raisonnables dans la mesure où ils s'appliquent strictement et uniquement à des scrutins s'inscrivant dans un processus d'autodétermination. (...)

(...)

13.18 Le Comité estime, en conséquence, que les critères de définition des corps électoraux pour les consultations de 1998 et à compter de 2014 ne sont pas discriminatoires, mais reposent sur des motifs de différenciation objectifs, raisonnables et compatibles avec les dispositions du Pacte.

(...)

14.2 Le Comité estime ne pas être à même de déterminer les seuils de durée de résidence. Toutefois, le Comité peut se prononcer sur le caractère excessif ou non de ces seuils. Il s'agit, en l'occurrence, pour le Comité de déterminer si ces seuils ont pour objet ou pour effet de restreindre de manière disproportionnée, au regard de la nature et de l'objet des consultations concernées, la participation des populations «intéressées» de Nouvelle-Calédonie.

(...)

14.5 Le Comité considère, tout d'abord, que les seuils retenus n'ont pas un caractère disproportionné au regard de la nature et de l'objet des consultations concernées sur la situation des auteurs, étant en particulier manifeste que leur non-participation à la première consultation n'a pas, en l'état, de conséquence pour la quasi-totalité d'entre eux relativement à la consultation finale.

14.6 Le Comité estime, en outre, que chaque seuil doit permettre d'évaluer l'intensité du lien au territoire, de sorte que soient retenus pour chaque consultation, les résidents justifiant d'une attache suffisante. Le Comité considère, qu'en l'espèce, la différence de seuil d'un scrutin à l'autre, est liée à l'enjeu même de chaque consultation, le seuil de 20 ans - et non de 10 ans pour le premier scrutin - étant justifié par l'échéance de l'autodétermination, étant par ailleurs précisé que d'autres attaches sont également prises en compte pour ce scrutin.

14.7 Rappelant le caractère non discriminatoire du critère de la durée de résidence, le Comité estime, qu'en l'espèce, les seuils fixés pour les consultations de 1998 et à compter de 2014 ne sont pas excessifs dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de la nature et de l'objet de ces scrutins, à savoir un processus d'autodétermination impliquant la participation de personnes justifiant d'attaches suffisantes au territoire

dont l'avenir est en jeu. Il ressort, en effet, que ces seuils n'apparaissent pas disproportionnés vis-à-vis d'un processus de décolonisation impliquant la participation des résidents qui, au-delà de leur appartenance ethnique ou politique, ont contribué et contribuent à l'édification de la Nouvelle-Calédonie à travers leurs attaches suffisantes à ce territoire.

15. Le Comité des droits de l'homme, agissant en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques estime que les faits dont il est saisi ne font apparaître aucune violation du Pacte. »

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N°1

#### A. Arguments des parties

18. Le requérant invoque l'article 3 du Protocole N° 1 qui dispose :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

19. Il expose qu'en tant qu'enseignant chercheur des universités, il est astreint à une obligation de résidence et ne peut, par ailleurs, rester inscrit sur les listes électorales d'une commune de métropole. Dès lors, bien que contraint de résider sur le lieu de ses fonctions, il ne peut participer aux scrutins territoriaux. Il souligne qu'il avait sollicité son inscription sur la liste électorale spéciale afin de pouvoir participer à l'élection des membres du congrès. Or, il ne s'agit pas, selon lui, d'un scrutin d'autodétermination susceptible d'être restreint aux populations concernées. Il s'agit de l'élection d'une instance productrice de textes législatifs, les « lois de pays », qui peuvent notamment créer des infractions pénales punissables au maximum de dix ans d'emprisonnement.

20. Le Gouvernement se réfère, à titre principal, aux articles 21 et 99 de la loi organique du 19 mars 1999. Il reconnaît que les compétences conférées au congrès sont larges, mais estime qu'en raison de l'importance des matières dans lesquelles l'Etat reste compétent, le congrès ne dispose pas de suffisamment de pouvoirs pour être considéré, au sens de l'article 3 du Protocole n° 1, comme un « corps législatif » au même titre que l'Assemblée nationale et le Sénat.

21. A titre subsidiaire, il expose que la condition de résidence poursuit un but légitime et ne constitue pas un moyen disproportionné.

Il souligne, tout d'abord, que les seuils de durée de résidence répondent au souci, exprimé par les représentants des populations locales dans le cadre des négociations des accords de Nouméa, de garantir que les consultations traduiront la volonté des populations « intéressées » et que leur résultat ne sera pas altéré par un vote massif des populations récemment arrivées sur le territoire et n'y justifiant pas d'attaches solides.

Or, le Gouvernement rappelle que ces consultations sont organisées dans le cadre d'un processus d'autodétermination, que le système décrit est inachevé et transitoire comme cela était le cas dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113).

22. Les conditions du droit de vote ont été prévues dès 1988 dans le but de redonner au territoire une plus grande cohésion, de lui permettre d'atteindre un meilleur équilibre géographique et économique et de permettre aux populations de se prononcer librement et en toute connaissance de cause, sur la nature des liens entre ce territoire et la France, en exerçant le droit constitutionnel à l'autodétermination. Étaient admis à participer à ce scrutin les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de cette consultation et qui auront été domiciliés de manière continue depuis la date du referendum approuvant le projet de loi.

**23. Le Gouvernement ajoute que la limitation du droit de vote est la conséquence directe et nécessaire de l'instauration d'une citoyenneté calédonienne et que les conditions d'inscription sur la liste électorale spéciale et celles à l'octroi de la nationalité calédonienne sont identiques.**

Il insiste finalement sur le fait que la condition de résidence a constitué un élément essentiel à l'apaisement d'un conflit meurtrier particulièrement aigu. Il considère en conséquence que le but poursuivi par cette condition est parfaitement légitime.

24. Il considère également que cette condition de résidence n'est pas disproportionnée. En effet, le requérant a été inscrit sur les listes électorales ordinaires jusqu'à son départ et a joui sans restriction de son droit de vote lors des consultations générales, c'est à dire autres que celles intéressant uniquement le territoire de Nouvelle-Calédonie. Le Gouvernement ajoute que seuls 7,5 % environ du corps électoral ont été exclus du scrutin du 8 novembre 1998 et des élections du 9 mai 1999, et que la plupart de ces personnes n'ont pas vocation à rester en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, les exclus sont les personnes qui sont moins concernées par les questions liées à la gestion de l'autonomie du territoire et portent un intérêt moins durable à ses problèmes.

25. Le Gouvernement se réfère aux conclusions du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, qui, saisi du même problème, a estimé le

15 juillet 2002 que les faits dont il était saisi ne faisaient apparaître aucune violation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

26. **A titre très subsidiaire, il estime que cette restriction est justifiée par des nécessités locales impérieuses. Le Gouvernement invoque l'article 56 § 3 de la Convention et se réfère aux travaux préparatoires à la Convention pour souligner que l'objectif de cet article était de « tenir compte de l'autonomie réservée en la matière à certains territoires d'outre-mer ». Il ajoute que la France, lorsqu'elle a ratifié la Convention et ses Protocoles n° 1 et 4, a déclaré que chacun de ces textes « s'appliquera à l'ensemble des territoires de la République, compte tenu, en ce qui concerne les territoires d'outre mer, des nécessités locales auxquelles l'article 63 [actuel article 56] fait référence ».**

27. Or, le Gouvernement estime qu'existe, en l'espèce, la preuve décisive et manifeste d'une nécessité impérieuse au sens de l'arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni* (arrêt du 25 avril 1978, série A n° 26). En effet, après une histoire politique et institutionnelle tourmentée, le processus d'évolution institutionnelle fixé par le statut du 19 mars 1999 définit un équilibre permettant à la Nouvelle-Calédonie de connaître aujourd'hui une situation politique apaisée et de poursuivre son développement économique et social.

28. Quant aux observations des tiers intervenants, le Gouvernement fait observer à titre liminaire qu'à la date de leur tierce intervention, ils résidaient depuis plus de dix ans en Nouvelle-Calédonie et que l'issue de la requête ne présente donc pas d'intérêt pour eux au vu de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999.

29. Il rappelle par ailleurs que les tiers intervenants ont déjà saisi des mêmes faits le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies qui, par ses constatations en date du 15 juillet 2002, a estimé qu'il n'y avait pas violation du Pacte international des droits civils et politiques.

30. Au vu de ces considérations, le Gouvernement estime que le grief tiré de l'article 3 du Protocole n° 1 n'est pas constitutif d'une violation.

## **B. Arguments des tiers intervenants**

31. Les tiers intervenants font d'abord observer que la France n'a fait aucune réserve d'exclusion territoriale de la Convention au sens de l'article 56 § 1 (ancien article 63). Ils exposent que les nécessités locales, lorsqu'elles renvoient au statut juridique particulier d'un territoire, doivent revêtir un caractère impérieux. Selon eux, aucun élément révélant de pareilles nécessités n'apparaît objectivement, s'agissant du suffrage universel.

32. Concernant l'article 3 du Protocole n° 1, les tiers intervenants soulignent que le terme « corps législatif » ne s'entend pas nécessairement

uniquement du parlement national. Ainsi, le congrès de Nouvelle-Calédonie est-il un corps législatif compétent pour adopter des « lois du pays ».

Ils ajoutent que dans la mesure où l'intervenant jouissait paisiblement de son droit de vote aux élections législatives sur le territoire de Nouvelle-Calédonie de manière continue depuis son établissement durable, il a été porté atteinte à son droit de vote dans sa substance même. En outre, la marge de manœuvre reconnue à l'Etat est, selon eux, rigoureusement limitée par l'obligation de respecter le principe fondamental de l'article 3, à savoir « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

Ils estiment que qu'il ne saurait en être ainsi lorsque la loi électorale calédonienne dispose que chaque liste doit recueillir au moins les voix de 5 % des électeurs inscrits pour être admise à la répartition des sièges et que sont retranchés du corps électoral en question les inscrits ne remplissant pas la condition litigieuse. Ils ajoutent que, dans ces conditions, il ne s'agit même plus d'un corps électoral représentatif du territoire où ils vivent.

Ils soutiennent que ce retrait d'un droit acquis méconnaît également l'article 17 de la Convention.

33. Les tiers intervenants ne contestent pas qu'un Etat puisse fixer une durée de résidence minimale des électeurs. Ils soutiennent toutefois que cette condition doit s'interpréter de manière stricte et invoquent le droit de choisir librement sa résidence au sens de l'article 2 du Protocole n°4.

34. Les tiers intervenants exposent qu'en raison de leurs professions respectives, ils seront concernés par les « lois de pays » et qu'ils se trouvent privés du droit de voter pour leurs représentants au congrès alors qu'ils sont établis de manière stable et durable en Nouvelle-Calédonie depuis 1991 et pensent demeurer en Nouvelle-Calédonie, y compris pour leur retraite.

35. Ils soutiennent également que l'exclusion de naturalisés ou de nationaux français du corps électoral calédonien en raison d'une discrimination tirée de leur ascendance nationale ou de leur origine parentale viole l'article 14 de la Convention.

### C. Appréciation de la Cour

36. **La Cour rappelle d'emblée que les mots « corps législatif » ne s'entendent pas nécessairement du seul parlement national ; il convient de les interpréter en fonction de la structure constitutionnelle de l'Etat en cause. Dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, la réforme constitutionnelle belge de 1980 avait conféré au Conseil flamand suffisamment de compétences et de pouvoirs pour que l'on pût considérer que, comme d'ailleurs le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon, il faisait partie du « corps législatif » belge, au même titre que la Chambre des représentants et le Sénat (arrêts *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, § 53 et *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 40, CEDH 1999-I ; voir également,**

en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 3 du Protocole n° 1 aux parlements régionaux en Autriche et en Allemagne, les décisions de la Commission des 12 juillet 1976 (requête n° 7008/75, DR 6, p. 120) et 11 septembre 1995 (requête n° 27311/95, DR 82-A, p. 158)).

37. Elle relève qu'en l'espèce, la loi organique du 19 mars 1999 reprend le principe d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie qui était l'une des innovations majeures apportées par l'accord de Nouméa puis par la loi du 9 novembre 1988 et prévoit des transferts successifs de compétences de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie. La compétence de droit commun reste aux provinces, les compétences de l'Etat et celles de la Nouvelle-Calédonie étant des compétences d'attribution.

38. Le titre III de la loi de 1999 traite des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment du congrès. Il y est décrit comme l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie (article 62) et ses membres, élus pour 5 ans, sont des membres des assemblés de province. Il gère les affaires communes de la Nouvelle-Calédonie. L'initiative des lois du pays et des délibérations appartient concurremment au gouvernement et aux membres du congrès (article 73).

39. Le chapitre 2 crée la catégorie des « lois du pays », votées par le congrès et ayant valeur législative. Ces lois du pays, dont le champ d'application est précisément défini et ne recouvre qu'une partie des compétences réglementaires de la Nouvelle-Calédonie, sont systématiquement soumises pour avis au Conseil d'Etat et ont, une fois adoptées, force de loi. Elles sont également susceptibles d'être soumises au contrôle du Conseil Constitutionnel exercé avant promulgation et sur saisine du haut-commissaire, du gouvernement, du président du congrès, du président d'une assemblée de province ou d'au moins 18 membres du congrès.

40. Entre autres attributions, le congrès vote le budget et approuve les comptes de la Nouvelle-Calédonie. En matière pénale il peut assortir les infractions aux lois du pays et à ses règlements de peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi, il peut également assortir les infractions aux lois du pays et aux règlements qu'il édicte de peines d'emprisonnement qui respectent la classification des délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République.

41. La Cour doit veiller à ce qu'un « régime politique véritablement démocratique » existe dans les territoires auxquels la Convention s'applique, et, dans ce contexte, elle doit avoir égard non seulement aux pouvoirs strictement législatifs d'un organe donné, mais également au rôle joué par celui-ci dans l'ensemble du processus législatif.

42. Compte tenu des compétences attribuées au Congrès par la loi organique de 1999, la Cour estime qu'il n'est plus seulement un organe consultatif, mais est devenu un organe appelé à jouer un rôle déterminant, suivant les questions à traiter, dans le processus législatif en Nouvelle-Calédonie.

**43. Elle est d'avis, en conséquence, que le congrès se trouve suffisamment associé à ce processus législatif spécifique pour être considéré comme une partie du « corps législatif » de la Nouvelle-Calédonie aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1.**

44. Il convient ensuite de déterminer si le fait de n'accorder le droit de vote aux élections des membres du congrès de Nouvelle-Calédonie qu'aux seuls individus pouvant justifier d'une résidence de dix ans au moins sur le territoire est compatible avec cet article :

45. La Cour rappelle que les droits consacrés par l'article 3 du Protocole n° 1 ne sont pas absolus mais sujets à restrictions. Comme l'article 3 les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des « limitations implicites » (*Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV).

46. Les Etats contractants jouissent en effet d'une ample marge d'appréciation eu égard à la diversité dans l'espace et à la variabilité dans le temps de leurs lois en matière électorale. Les règles relatives à l'octroi du droit de vote, reflétant les soucis de participation des citoyens mais également de connaissance de la situation particulière de la région concernée, varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque Etat ; la multitude de situations prévues dans les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière. Cependant, aucun de ces critères ne devrait en principe être considéré comme plus valable qu'un autre, à condition qu'il garantisse l'expression de la volonté du peuple à travers des élections libres, honnêtes et périodiques. Aux fins d'application de l'article 3, toute loi électorale doit toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre.

47. Cette marge de manœuvre reconnue à l'Etat n'est toutefois pas illimitée. Il appartient, en effet, à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n° 1. Il lui faut s'assurer que lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés. Ces conditions ne doivent pas, en particulier, contrecarrer « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (voir *Gitonas et autres c. Grèce*, arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, p. 233, § 39, *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 63, CEDH-1999, *Podkolzina*

*c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33, 9 avril 2002 et *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, § 52).

48. L'ancienne Commission et la Cour ont déjà décidé que la condition de la résidence ou de la durée de résidence dont est assorti l'exercice ou la possession du droit de vote à des élections ne constitue pas, en principe, une restriction arbitraire du droit de vote et, en conséquence, n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article 3 du Protocole n° 1 (voir, pour la Cour, *Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), n° 31981/96, CEDH 1999-VI et, pour l'ancienne Commission, *Polacco et Garofalo c. Italie*, n° 23450/94, décision de la Commission du 15 septembre 1997, Décisions et Rapports (DR) 90-A/B, p. 5).

49. En l'espèce, la loi organique de 1999 institue un corps électoral restreint pour les assemblées des provinces et au congrès. En effet, elle réserve aux électeurs qui remplissent certaines conditions, notamment une résidence sur place de plus de dix ans, la possibilité de participer aux élections des membres du congrès et des assemblées de province. En conséquence, la demande du requérant d'être inscrit sur les listes électorales afin de participer aux élections des assemblées des provinces et du congrès fut rejetée.

50. Selon le Gouvernement, les seuils de durée de résidence répondent au souci, exprimé par les représentants des populations locales dans le cadre des négociations des accords de Nouméa, de garantir que les consultations traduiront la volonté des populations « intéressées » et que leur résultat ne sera pas altéré par un vote massif des populations récemment arrivées sur le territoire et n'y justifiant pas d'attaches solides. En outre, la limitation du droit de vote serait la conséquence directe et nécessaire de l'instauration d'une citoyenneté calédonienne.

51. La Cour estime qu'il est possible que le requérant ait établi des liens avec la Nouvelle-Calédonie et que, de ce fait, il ait estimé que certaines des raisons indiquées ci-dessus étaient inapplicables dans son cas.

Cependant, le droit ne peut tenir compte de chaque cas individuel mais doit représenter une norme générale. En outre, le requérant, qui est rentré en métropole depuis lors, ne saurait faire valoir qu'il est visé par les actes des organes politiques au même degré que les citoyens résidents. Partant, la situation du requérant est différente de celle d'un citoyen résident, ce qui est de nature à justifier la condition de résidence (voir *Hilbe c. Liechtenstein* précité).

52. Compte tenu de ces différents éléments, la Cour estime que la condition de résidence poursuit, en l'espèce, un but légitime.

53. Reste à déterminer si la condition de dix années de résidence sur le territoire pour que le requérant puisse participer aux élections du congrès est proportionnée au but recherché.

54. En l'espèce, il n'est pas contesté que le refus d'inscrire le requérant sur la liste électorale spéciale a été pris dans des conditions ne laissant aucune place à l'arbitraire.

55. La Cour rappelle toutefois que l'objet et le but de la Convention appellent à interpréter et à appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences non pas théoriques ou illusoire, mais concrètes et effectives (voir, notamment, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I, p. 18, § 33 et *Matthews c. Royaume-Uni* précité, § 34).

56. Dans l'affaire précitée *Polacco et Garofalo*, seuls les individus résidant de façon continue depuis quatre ans dans la région du Trentin-Haut-Adige pouvaient s'inscrire sur les listes électorales afin de participer aux élections du Conseil régional, qui avaient lieu tous les cinq ans. L'ancienne Commission avait estimé que cette condition n'était pas disproportionnée au but poursuivi compte tenu de la situation particulière de la région aux plans social, politique et économique. Ainsi, elle avait estimé qu'il ne pouvait être considéré comme déraisonnable d'exiger qu'un électeur réside dans la région depuis une période assez longue avant de pouvoir prendre part aux élections locales pour lui permettre d'avoir une connaissance approfondie du contexte régional de manière à ce que son vote reflète le souci de la protection des minorités linguistiques.

**57. En l'espèce, bien que le requérant n'ait pas eu vocation à rester en Nouvelle-Calédonie, il était tout de même assujéti aux lois votées par le congrès et, notamment aux lois pénales qui pouvaient prévoir des peines allant jusqu'à dix ans d'emprisonnement. Or, la condition de dix années de résidence correspond à deux mandats des membres du congrès.**

**Dés lors, cette exigence de dix années de résidence pourrait paraître disproportionnée au but poursuivi.**

**58. Il convient toutefois encore de déterminer s'il existe en Nouvelle-Calédonie des nécessités locales, au sens de l'article 56, telles que la restriction du droit de vote incriminée pourrait être considérée comme n'enfreignant pas l'article 3 du Protocole n° 1.**

**59. La Cour rappelle que lors du dépôt, le 3 mai 1974, des instruments de ratification de la Convention et du Protocole n° 1, l'Etat français a déclaré que ces textes s'appliqueront « à l'ensemble du territoire de la République, compte tenu, en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, des nécessités locales auxquelles l'article 63 de la Convention (actuel article 56) fait référence ».**

60. Dans l'arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni* du 25 avril 1978 (série A n° 26, pp. 18-19, § 38), la Cour a jugé que, pour que l'article (anciennement) 63 puisse s'appliquer, il faut « la preuve décisive et manifeste d'une nécessité ». Les nécessités locales, lorsqu'elles renvoient au statut juridique particulier

d'un territoire, doivent revêtir un caractère impérieux pour justifier l'application de l'article 56 de la Convention.

**61. La Cour constate que le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie correspond à une phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté et s'inscrit dans un processus d'autodétermination. Il s'agit d'un « système inachevé et transitoire », de même que celui qui a été examiné par la Cour dans l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité.**

62. Or, après une histoire politique et institutionnelle tourmentée, cette condition de dix ans de résidence fixée par le statut du 19 mars 1999 a constitué un élément essentiel à l'apaisement du conflit meurtrier. La situation locale, reposant sur des problèmes plus profonds et lourds de conséquences pour l'avenir que les différends linguistiques à l'origine des affaires précitées *Polacco et Garofalo* et *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, et a permis à la Nouvelle-Calédonie de connaître aujourd'hui une situation politique apaisée et de poursuivre son développement politique, économique et social.

63. Comme l'a relevé le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, le 15 juillet 2002 (voir p. 13 § 14.7)

« les seuils fixés pour les consultations de 1998 et à compter de 2014 ne sont pas excessifs dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de la nature et de l'objet de ces scrutins, à savoir un processus d'autodétermination impliquant la participation de personnes justifiant d'attaches suffisantes au territoire dont l'avenir est en jeu. Il ressort, en effet, que ces seuils n'apparaissent pas disproportionnés vis-à-vis d'un processus de décolonisation impliquant la participation des résidents qui, au-delà de leur appartenance ethnique ou politique, ont contribué et contribuent à l'édification de la Nouvelle-Calédonie à travers leurs attaches suffisantes à ce territoire. »

**64. La Cour estime, en conséquence, que l'histoire et le statut de la Nouvelle-Calédonie sont tels qu'ils peuvent être considérés comme caractérisant des « nécessités locales » de nature à permettre les restrictions apportées au droit de vote du requérant.**

65. Dans ces conditions, il n'a pas été porté atteinte à l'essence même du droit de vote tel que le garantit à la requérante l'article 3 du Protocole n° 1.

Il en résulte qu'il n'y a pas eu violation de cette disposition.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

66. Le requérant allègue de surcroît qu'en sa qualité de résident en Nouvelle-Calédonie, il a été victime d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention, aux termes duquel :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale

ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

67. Le Gouvernement ne s'est pas exprimé séparément sur ce grief.

68. Eu égard à sa conclusion ci-dessus selon laquelle il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 considéré isolément, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner le grief tiré de l'article 14.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner séparément le grief tiré de l'article 14 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 11 janvier 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLE  
Greffière

A.B. BAKA  
Président