CE 19 juin 2026 n 516593

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054300053

Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 19 juin 2026, n° 516593 et 516605 (Recueil : A, publié au recueil Lebon)

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 516593, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 10 et 16 juin 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association " Un cœur, une voix ", F... G..., H... I..., J... K..., L... M..., N... O..., P... Q..., R... Q..., S... Q..., T... Q..., U... V..., W... X..., Y... X..., Z... AA..., AB... AC..., Z... AD..., AE... AF..., AG... AH..., AI... AJ..., C... AL..., AM... AN..., AO... AP..., W... AQ..., AR... AS..., CO... CP..., CQ... CR..., AO... CS..., CT... CU..., BY... CV..., CW... CX..., CY... CZ..., DA... DB..., DC... DD..., DE... DF..., DG... DH..., BN... DI..., DJ... DK..., BN... DL..., DM... DN..., DO... DP..., C... DQ..., DR... DS..., DT... DU..., DV... DW..., M... C... DW..., DY... DZ..., C... EB..., EC... EB..., ED... EE..., EF... B..., D... B..., EG... B..., A... C..., EH... C..., EI... C..., EJ... EK..., EL... EM... EN..., EO... EP..., FS... EP..., EQ... ER..., DC... ES..., ET... EU..., M... EV..., EW... EX..., J... EX..., EY... EX..., BD... EZ..., FA... EZ..., E... FB..., FC... FB..., FD... FB..., FE... FF..., FG... FF..., BJ... FH..., FI... FJ..., FK... FL..., FM... FN..., FO... FP..., FQ... FR..., E... FS..., AM... FT..., FU... FV..., CE... LE..., DX... LR..., ART... LEP..., FAB... LE..., JPA... MD..., AY... BN..., NN... AX..., S... MN..., EL... MN..., EL... MN..., PD... MN..., PA... MO..., DE... MO..., LL... ML..., CG... MA..., LO... MA..., MI... MA..., BS... MT... AV... MS..., BY... MR... YK... MT..., MA... OR..., E... GC..., EQ... GC..., GB... GA..., FZ... FY..., FX... FW..., D... BP..., BQ... BR..., BS... BT..., BU... BV..., BW... BX..., BY... BX..., BZ... CA..., AI...CB..., CC... CD..., CE... CF..., CG... CH..., CI... CH..., CJ... CH..., CK... CL..., CM... ..., E... AU..., H... AT..., AV... AW..., AX... AY..., AZ... BA..., BB... BC..., BD... BE..., BF... BG..., BH... BI..., BJ... BI...-SA..., BL... BM..., BN... BO... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2026-416 du 29 mai 2026 portant convocation des électeurs pour le renouvellement intégral des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que le décret qu'ils attaquent :

- est entaché d'un vice de procédure, en ce que, d'une part, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a été consulté sur le projet de décret avant l'adoption définitive par le Parlement de la loi organique du 28 mai 2026 portant régularisation des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie était absent lors de la séance au cours de laquelle le gouvernement a délibéré sur le projet de décret ;

- a été publié en méconnaissance du délai fixé par le troisième alinéa de l'article 187 de la loi organique du 19 mars 1999 ;

- a été pris pour l'application des dispositions du I de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, lesquelles méconnaissent l'article 3 du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 14 de cette convention, ainsi que les articles 2 et 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Par un mémoire distinct, enregistré le 10 juin 2026, l'association " Un cœur, une voix " et autres demandent au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de leur requête, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du I de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, dans leur rédaction issue de la loi organique n° 2026-410 du 28 mai 2026 portant régularisation des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie. Ils soutiennent que ces dispositions, applicables au litige,

sont entachées d'incompétence négative et méconnaissent les principes d'universalité et d'égalité du suffrage, qui découlent de l'article 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 15 juin 2026, le Premier ministre conclut au rejet de la requête. Il soutient que les dispositions législatives contestées ont déjà été déclarées conformes à la Constitution sans qu'aucun changement de circonstances ne justifie de réexaminer leur conformité à la Constitution, que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée n'est, en tout état de cause, ni sérieuse ni nouvelle et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

2° Sous le n° 516605, par une requête enregistrée le 10 juin 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association " Un cœur, une voix ", F... G..., H... I..., J... K..., L... M..., N... O..., P... Q..., R... Q..., S... Q..., T... Q..., U... V..., W... X..., Y... X..., Z... AA..., AB... AC..., Z... AD..., AE... AF..., AG... AH..., AI... AJ..., C... AL..., AM... AN..., AO... AP..., W... AQ..., AR... AS..., CO... CP..., CQ... CR..., AO... CS..., CT... CU..., BY... CV..., CW... CX..., CY... CZ..., DA... DB..., DC... DD..., DE... DF..., DG... DH..., BN... DI..., DJ... DK..., BN... DL..., DM... DN..., DO... DP..., C... DQ..., DR... DS..., DT... DU..., DV... DW..., M...-C... DW..., DY... DZ..., C... EB..., EC... EB..., ED... EE..., EF... B..., D... B..., EG... B..., A... C..., EH... C..., EI... C..., EJ... EK..., EL... EM... EN..., EO... EP..., FS... EP..., EQ... ER..., DC... ES..., ET... EU..., M... EV..., EW... EX..., J... EX..., EY... EX..., BD... EZ..., FA... EZ..., CE... FB..., FC... FB..., FD... FB..., FE... FF..., FG... FF..., BJ... FH..., FI... FJ..., FK... FL..., FM... FN..., FO... FP..., FQ... FR..., E... FS..., AM... FT..., FU... FV..., CE... LE..., DX... LR..., ART...r LEP..., FAB... LE..., JPA... MD... AY... BN... HD..., NN... AX..., S... MN.., EL...-CQ... MN.., EL... MN..., PE...-DD... MN..., PA... MO..., DO..., LL...l ML..., CG... MA ..., LO ... MA..., MI... MA..., BS... MT..., AV... MS..., BY... MR..., YK... MT..., MA... OR..., EE... GC..., EQ... GC..., GB... GA..., FZ... FY..., FX... FW..., D... BP..., BQ... BR..., BS... BT..., BU... BV..., BW... BX..., BY... BX..., BZ... CA..., AI...CB..., CC... CD..., CE... CF..., CG... CH..., CI... CH..., CJ... CH..., CK... CL..., CM... ..., E... AU..., H... AT..., AV... AW..., AX... AY..., AZ... BA..., BB... BC..., BD... BE..., BF... BG..., BH... BI..., BJ... BI...-SA..., BL... BM..., BN... BO... demandent au Conseil d'Etat sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution du décret n° 2026-416 du 29 mai 2026 portant convocation des électeurs pour le renouvellement intégral des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que le décret dont ils demandent de suspendre l'exécution :

- est entaché d'un vice de procédure, en ce que, d'une part, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a été consulté sur le projet de décret avant l'adoption définitive par le Parlement de la loi organique du 28 mai 2026 portant régularisation des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie était absent lors de la séance au cours de laquelle le gouvernement a délibéré sur le projet de décret ;

- a été pris pour l'application des dispositions du I de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, lesquelles méconnaissent l'article 3 du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 14 de cette convention, ainsi que les articles 2 et 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Par un mémoire distinct, enregistré le 10 juin 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association " Un cœur, une voix " et autres demandent au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de leur requête, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du I de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, dans leur rédaction issue de la loi organique n° 2026-410 du 28 mai 2026 portant régularisation des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de

province de Nouvelle-Calédonie. Ils soutiennent que ces dispositions, applicables au litige, sont entachées d'incompétence négative et méconnaissent les principes d'universalité et d'égalité du suffrage, qui découlent de l'article 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2026, le Premier ministre conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'y aura plus lieu à statuer sur les conclusions de la requête en référé, dès lors que les conclusions à fin d'annulation du décret du 29 mai 2026 auront été rejetées, que les dispositions législatives contestées ont déjà été déclarées conformes à la Constitution sans qu'aucun changement de circonstances ne justifie de réexaminer leur conformité à la Constitution, que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée n'est, en tout état de cause, ni sérieuse ni nouvelle et qu'aucun doute sérieux quant à la légalité du décret du 29 mai 2026 n'est établi.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment ses articles 61-1 et 77 ;

- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ;

- la décision n° 2026-905 DC du 28 mai 2026 du Conseil constitutionnel ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Stéphane Eustache, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Frédéric Puigserver, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix, avocat de l'association " Un cœur, une voix ".

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 17 juin 2026, présentées par l'association " Un cœur, une voix " et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un décret du 29 mai 2026, le Premier ministre a convoqué les électeurs le dimanche 28 juin 2026 afin de procéder à l'élection des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. Les requêtes de l'association " Un cœur, une voix " et autres, enregistrées sous les n°s 516593 et 516605, qui tendent, respectivement, à l'annulation et à la suspension en référé de l'exécution de ce décret, présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur le cadre juridique :

2. Aux termes de l'article 77 de la Constitution : " 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 œuvre : / (...) / -les règles relatives (...) au régime électoral (...). / 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 et comprenant les personnes non admises à y participer ".

3. Aux termes du préambule de l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998 : " (...) Le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée ". Aux termes du point 2.2.1. de son document d'orientation, relatif au corps

électoral : " Comme il avait été prévu dans le texte signé des accords de Matignon, 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 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 (...) ".

4. Aux termes de l'article 122 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : " Les réunions du gouvernement sont présidées par le président ou, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, par le vice-président ou, à défaut, par un membre du gouvernement désigné par le gouvernement ". Aux termes de l'article 187 de la même loi : " Les élections aux assemblées de province ont lieu dans le mois qui précède l'expiration du mandat des membres sortants. / (...). / Les électeurs sont convoqués par décret pris après consultation du gouvernement. Le décret est publié au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie quatre semaines au moins avant la date du scrutin (...) ". Aux termes du I de l'article 188 de la même loi, dans sa rédaction initiale : " 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) 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. " La loi organique du 28 mai 2026 portant régularisation des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie a complété les dispositions du I de l'article 188 par un alinéa ainsi rédigé : " d) Être nés en Nouvelle-Calédonie et être inscrits sur la liste électorale générale à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ".

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

5. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) ". Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux. Pour ce qui concerne le contrôle qu'il exerce sur les lois organiques, le Conseil constitutionnel doit être regardé comme s'étant prononcé sur la conformité à la Constitution de chacune des dispositions de la loi organique qui lui est soumise. Dès lors, sauf changement dans les circonstances, les lois organiques promulguées doivent être regardées, dans leur intégralité, comme conformes à la Constitution, alors même que la décision du Conseil Constitutionnel qui les a examinées ne mentionnerait pas expressément les dispositions critiquées dans ses motifs.

6. La question prioritaire de constitutionnalité soulevée par les requérants est dirigée contre les dispositions du I de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999, dans leur rédaction issue de la loi organique du 28 mai 2026. Or le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution par sa décision n° 2026-905 DC du 28 mai 2026. En l'absence d'un changement de circonstances depuis que cette décision a été rendue, il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée. Le moyen tiré de ce que les dispositions du I de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 porteraient atteinte aux droits et libertés

que la Constitution garantit ne peut ainsi qu'être écarté.

Sur la légalité externe du décret attaqué :

7. En premier lieu, si le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, consulté ainsi que le prévoit l'article 187 de la loi organique du 19 mars 1999, a rendu le 20 mai 2026 son avis sur le projet de décret portant convocation des électeurs au renouvellement intégral des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, quelques heures avant que le projet de loi organique ajoutant les dispositions du d), citées au point 4, à l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999, adopté en première lecture par le Sénat le 18 mai 2026, soit définitivement adopté par l'Assemblée nationale, cette circonstance, alors que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie était informé de l'évolution que les termes de la loi organique étaient susceptibles de connaître, est, en tout état de cause, dépourvue d'incidence sur la légalité du décret attaqué. Par ailleurs, si les requérants relèvent que le gouvernement a rendu son avis en l'absence de son président, cette absence n'est pas de nature à rendre irrégulière sa consultation, le vice-président du gouvernement ou, à défaut, un autre membre du gouvernement pouvant, conformément à l'article 122 de la loi organique du 19 mars 1999, présider la séance en cas d'absence ou d'empêchement du président, ce qui était le cas en l'espèce. Il s'ensuit que les moyens tirés de l'irrégularité de l'avis émis le 20 mai 2026 par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie préalablement à l'intervention du décret attaqué ne peuvent qu'être écartés.

8. En second lieu, si les requérants soutiennent que le décret attaqué n'a pas été publié dans le délai fixé par le troisième alinéa, cité au point 4, de l'article 187 de la loi organique du 19 mars 1999, cette circonstance, qui est postérieure à l'édiction de ce décret, est sans incidence sur sa légalité. Ce moyen ne peut ainsi qu'être écarté.

Sur la légalité interne du décret attaqué :

9. Si l'article 55 de la Constitution dispose que " les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ", la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle, pas davantage aux lois organiques qui tirent les conséquences nécessaires de dispositions constitutionnelles.

10. Il résulte des dispositions de l'article 77 de la Constitution et de l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998, cités aux points 2 et 3, que le principe selon lequel le corps électoral spécial pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie est restreint aux personnes établies sur ce territoire depuis une certaine durée revêt une valeur constitutionnelle. Les dispositions des a), b) et c) du I de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999, dont la portée est précisée par le dernier alinéa de l'article 77 de la Constitution lui-même en tant qu'elles se réfèrent à un tableau " annexe ", tirent les conséquences nécessaires de dispositions constitutionnelles. Il en va de même pour les dispositions du d) de ce I, définissant une nouvelle catégorie d'électeurs selon des critères qui, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2026-905 DC du 28 mai 2026, ne remettent pas en cause le caractère restreint du corps électoral spécial et font présumer que ces électeurs sont établis durablement en Nouvelle-Calédonie, afin d'atténuer l'ampleur qu'ont prise, avec l'écoulement du temps, les dérogations des orientations de l'accord de Nouméa aux principes constitutionnels d'universalité et d'égalité du suffrage. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne peuvent pas utilement contester la compatibilité des dispositions du I de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999, qui tirent les conséquences nécessaires de dispositions constitutionnelles, aux stipulations de droit international qu'ils invoquent.

11. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la requête n° 516593 tendant à l'annulation du décret du 29 mai 2026 doivent être rejetées. Il n'y a, dès lors, plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête n° 516605 tendant à la suspension, en référé, de l'exécution de ce décret.

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font, par suite, obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans les deux instances, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : La requête n° 516593 de l'association " Un cœur, une voix " et autres est rejetée.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin de suspension de la requête n° 516605 de l'association " Un cœur, une voix " et autres.

Article 3 : Les conclusions présentées par l'association " Un cœur, une voix " et autres dans l'instance n° 516605 au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association " Un cœur, une voix ", première dénommée pour l'ensemble des requérants, au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et à la ministre des outre-mer.

Délibéré à l'issue de la séance du 17 juin 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Olivier Yeznikian, M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, Mme Rozen Noguellou, M. Didier Ribes, conseillers d'Etat et M. Stéphane Eustache, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 19 juin 2026

Le président : Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur : Signé : M. Stéphane Eustache

La secrétaire : Signé : Mme Thamila Mouloud

La République mande et ordonne au Premier ministre en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

ECLI:FR:CECHR:2026:516593.20260619