

N^{os} 508850, 509132, 509181

REPUBLIQUE FRANÇAISE

UNION CALÉDONIENNE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Sophie Delaporte
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies)

M. Frédéric Puigserver
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10^{ème} chambre
de la section du contentieux

Séance du 19 novembre 2025
Décision du 26 novembre 2025

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 508850, par une requête et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 7 et 28 octobre, 13 et 17 novembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union calédonienne demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du 6 septembre 2025 par laquelle le Premier ministre et le ministre des outre-mer ont fait procéder à la publication au Journal officiel du même jour de l'« Accord de Bougival » ;

2°) d'enjoindre à l'administration de procéder au retrait de la publication ou, à défaut, de publier un avertissement mentionnant que le document publié n'était pas authentique et comportait des mentions inexactes ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'Union calédonienne soutient que le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de ses conclusions, que la décision de publication qu'elle attaque, qui crée des effets juridiques distincts du projet d'accord, fait grief et qu'elle est entachée :

- d'inexactitudes matérielles en ce que, d'une part, l'intitulé du document soumis aux négociateurs en juillet 2025, évoquant un « projet d'accord », diffère de celui qui a été publié au Journal Officiel, d'autre part, la page de recueil des signatures et la mention contenue dans le projet signé le 12 juillet 2025 suivant laquelle les partenaires s'engageaient à présenter et à défendre « le texte en l'état de l'accord » ne figurent pas dans le document publié, enfin, que ce dernier n'est pas assorti d'un avertissement précisant qu'il ne s'agit que d'un projet et que le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) l'a rejeté ;

- d'erreurs de droit, les conditions de publication méconnaissant, d'une part, les dispositions de l'article L. 221-10 du code des relations entre le public et l'administration qui exigent que soit garantie l'authenticité du document publié, d'autre part, les principes à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité ;

- de détournement de pouvoir en ce que, d'une part, le document publié n'avait pas nécessairement à l'être au Journal officiel, d'autre part, il produit des effets puisqu'il sert de base à une proposition de loi organique visant au report des élections au congrès et aux assemblées de province, soit précisément l'un des objectifs du projet d'accord.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen d'ordre public, relevé d'office, tiré de l'incompétence du juge administratif pour connaître des conclusions présentées par l'Union calédonienne.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2025, le Premier ministre conclut au rejet de la requête. Il soutient, à titre principal, que le juge administratif n'est pas compétent pour connaître des conclusions présentées par l'Union calédonienne, à titre subsidiaire, que la requête est irrecevable, la décision de publication contestée n'étant, par elle-même, pas susceptible de produire des effets notables et, en tout état de cause, l'Union Calédonienne ne justifiant pas d'un intérêt lui donnant qualité pour en contester la publication, à titre très subsidiaire, que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au ministre des outre-mer, qui n'a pas produit de mémoire.

2° Sous le n° 509132, par une requête et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 20 et 27 octobre, 13 et 17 novembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union calédonienne demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la décision du 6 septembre 2025 par laquelle le Premier ministre et le ministre des outre-mer ont fait procéder à la publication au Journal officiel du même jour de l'« Accord de Bougival » ;

2°) d'enjoindre à l'administration de prendre toutes mesures provisoires destinées à corriger la publication effectuée ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'Union calédonienne soutient que :

- le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de ses conclusions ;

- la décision de publication qu'elle attaque, qui crée des effets juridiques distincts du projet d'accord, fait grief ;

- la condition d'urgence est satisfaite, eu égard à l'atteinte grave et immédiate que la décision attaquée porte à ses intérêts, la publication servant, à tort, de fondement à une proposition de loi organique visant au report des élections au congrès et aux assemblées de province, soit précisément l'un des objectifs du projet d'accord ;

- il existe un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée ;

- la publication est entachée d'illégalités, en ce qu'elle comporte des erreurs matérielles, qu'elle ne satisfait pas aux conditions légales de publication au Journal officiel et qu'elle constitue un détournement de pouvoir, pour les mêmes motifs que ceux qu'elle développe sous le n° 508850.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen d'ordre public, relevé d'office, tiré de l'incompétence du juge administratif pour connaître des conclusions présentées par l'Union calédonienne.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2025, le Premier ministre conclut au rejet de la requête. Il soutient, à titre principal, que le juge administratif n'est pas compétent pour connaître des conclusions présentées par l'Union calédonienne, à titre subsidiaire, que la requête est irrecevable, la décision de publication contestée n'étant, par elle-même, pas susceptible de produire des effets notables et, en tout état de cause, l'Union Calédonienne ne justifiant pas d'un intérêt lui donnant qualité pour en contester la publication, à titre très subsidiaire, que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'il n'existe pas de doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée.

La requête a été communiquée au ministre des outre-mer, qui n'a pas produit de mémoire.

3° Sous le n° 509181, par une requête et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 22 et 27 octobre, 13 et 17 novembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union calédonienne demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre à la direction de l'information légale et administrative et au Premier ministre, dans un délai de 48 heures, sous astreinte de 400 euros par jour de retard, de prendre toutes mesures afin que, par une ou plusieurs nouvelles publications, des informations et avertissements soient publiés, au Journal officiel de la République française et dans toutes les publications numériques des sites ministériels, informant le public que le document publié le 6 septembre 2025 sous le titre « Accord de Bougival » était incomplet et ne mentionnait pas que, d'une part, la conclusion de l'accord avait pour prérequis sa validation par les différentes formations politiques ayant envoyé à Bougival des délégations, d'autre part, le projet a finalement été rejeté par le FLNKS ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'Union calédonienne soutient que :

- le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de ses conclusions ;

- il n'est pas contestable qu'au regard des exigences des articles L. 221-9 et L. 221-10 du code des relations entre le public et l'administration, la publication doit être complétée par une nouvelle publication rétablissant les mentions tronquées du projet d'accord et mentionnant sa dénonciation par plusieurs forces politiques, dont le FLNKS et l'Union Calédonienne qui en est membre ;

- la condition d'urgence est satisfaite, eu égard à l'atteinte grave et immédiate que la décision attaquée porte aux intérêts de l'Union calédonienne et du FLNKS, les parlementaires devant être mis en mesure de prendre position en pleine connaissance de cause sur la portée juridique et politique réelle du texte élaboré au cours des négociations de Bougival, alors que la publication du 6 septembre 2025 sert, à tort, de fondement à une proposition de loi organique visant au report des élections au congrès et aux assemblées de province, soit précisément l'un des objectifs du projet d'accord.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen d'ordre public, relevé d'office, tiré de l'incompétence du juge administratif pour connaître des conclusions présentées par l'Union calédonienne.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2025, le Premier ministre conclut au rejet de la requête. Il soutient, à titre principal, que le juge administratif n'est pas compétent pour connaître des conclusions présentées par l'Union calédonienne, à titre subsidiaire, que les conditions fixées par l'article L. 521-3 du code de justice administrative ne sont pas remplies.

La requête a été communiquée au ministre des outre-mer, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Sophie Delaporte, conseillère d'Etat,
- les conclusions de M. Frédéric Puigserver, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. L'Union calédonienne demande, sous le n° 508550, l'annulation pour excès de pouvoir de la décision par laquelle le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre des outre-mer ont fait procéder à la publication du document intitulé « Accord de Bougival » au Journal officiel de la République française, le 6 septembre 2025. Elle demande également, sous le n° 509132, la suspension de cette décision sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative et, sous le n° 509181, sur le fondement de l'article L. 521-3 du même code, qu'il soit enjoint au Premier ministre de rectifier le contenu de cette publication.

2. Les requêtes de l'Union calédonienne présentent à juger la même question. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

3. La décision de publier au Journal officiel de la République française le document intitulé « Accord de Bougival » relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie est indissociable de la décision du Gouvernement de déposer au Parlement un projet de loi de révision constitutionnelle y faisant référence. Elle échappe, par suite, à la compétence de la juridiction administrative.

4. Il résulte de ce qui précède que les requêtes de l'Union calédonienne tendant à son annulation et à la suspension de son exécution, ainsi par suite que celle tendant à ce que soit rectifié le contenu de cette publication, doivent être rejetées, y compris les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les requêtes de l'Union calédonienne sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'Union calédonienne et au Premier ministre.
Copie en sera adressée à la ministre des outre-mer.