

**Projet de loi organique, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, n° 2242**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,  
M. Philippe Dunoyer

11 mars 2024

**I. DES ÉLECTIONS IMPORTANTES MAIS DIFFICILES À TENIR SELON LE CALENDRIER PRÉVU EU ÉGARD À LA SITUATION PARTICULIÈRE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE**

Spécifiques et structurantes dans la vie calédonienne, les élections des membres du congrès et des assemblées de provinces doivent se tenir, selon le calendrier en vigueur, en mai 2024.

Si elles se tiennent depuis l'origine à partir d'un corps électoral spécifique, restreint par rapport à la liste électorale générale, le Constituant <sup>(1)</sup> et le Conseil d'État <sup>(2)</sup> plus récemment ont clairement posé comme cadre à cette restriction celui de l'accord de Nouméa. Or, depuis l'organisation des trois consultations référendaires sur le territoire en 2018, 2020 et 2021, le choix des Calédoniens, qui se sont majoritairement prononcés en refusant que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante, a ouvert une période de consultations en vue de la sortie de l'accord de Nouméa, conformément à ses dispositions selon lesquelles « *Si la réponse [à la troisième consultation] est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée* » <sup>(3)</sup>.

Ainsi, comme prévu par l'accord, des discussions sur le statut futur du territoire se sont ouvertes entre les partenaires politiques et le Gouvernement, avec comme enjeu notamment de redéfinir le corps électoral des élections « provinciales ».

Ces discussions n'ont pas encore abouti et ont conduit le Gouvernement à proposer le report de la date de ces élections pour permettre de donner plus de temps à l'émergence d'un nouvel accord consensuel sur le futur cadre institutionnel, tout en évitant d'avoir recours à un corps électoral dont le fondement constitutionnel doit être revu.

---

(1) Rapport n° 3506 du 6 décembre 2006 de M. Didier Quentin fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution ([lien](#)).

(2) Conseil d'État, avis du 7 décembre 2023, n° 407713, points. 11 et 14 ([lien](#)).

(3) Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 ([lien](#)).

## A. DES ÉLECTIONS STRUCTURANTES ORGANISÉES SELON DES MODALITÉS PROPRES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Les élections des membres du congrès et des assemblées de province reflètent le système institutionnel et électoral original de la Nouvelle-Calédonie.

### 1. Des élections structurantes dans la vie politique calédonienne

Le paysage institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, tel qu'issu de l'accord de Nouméa <sup>(1)</sup>, comporte une assemblée délibérante (le congrès), un exécutif (le gouvernement collégial), un Sénat coutumier, un conseil économique, social et environnemental et des conseils coutumiers ; ainsi que trois provinces et 33 communes.

Les **trois provinces – Nord, Sud et îles Loyauté** – sont des collectivités territoriales, et disposent d'une compétence de principe : toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, sont de leur compétence (article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 <sup>(2)</sup>). Ainsi, relèvent des provinces le développement économique et touristique, la culture et la protection du patrimoine, la jeunesse et les sports ou encore la protection de l'environnement.

Le nombre de sièges de chaque assemblée de province et le nombre de sièges dont elles disposent au sein du congrès sont fixés par la loi organique du 19 mars 1999 (article 185), qui reprend les dispositions de l'accord de Nouméa :

– l'Assemblée de la province des îles Loyauté comprend quatorze membres, dont sept membres du congrès ;

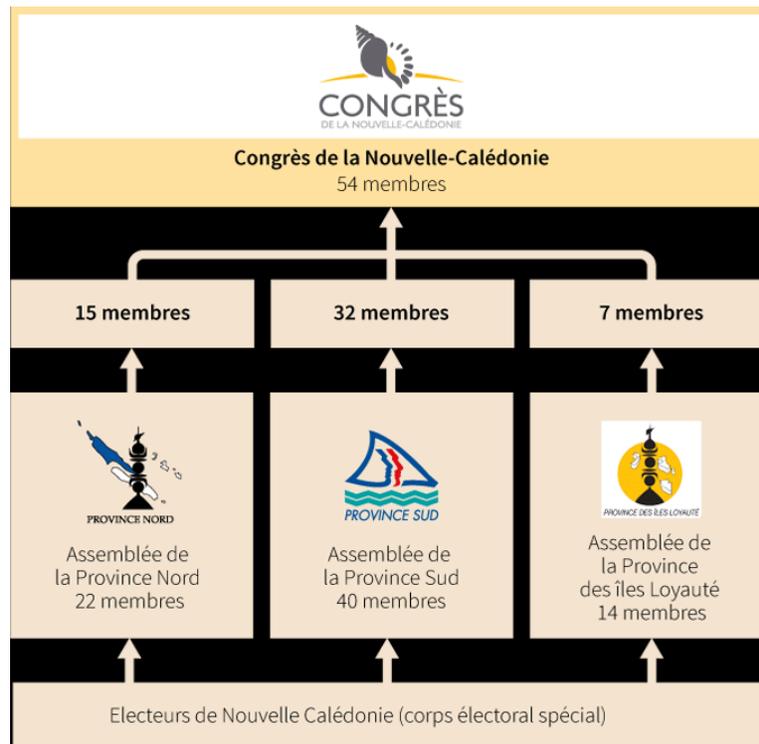
– l'Assemblée de la province Nord compte vingt-deux membres, dont quinze membres du congrès

– l'Assemblée de la province Sud compte quarante membres, dont trente-deux membres du congrès.

---

(1) Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 ([lien](#)).

(2) Loi n° 99-209 organique relative à la Nouvelle-Calédonie ([lien](#)). Sauf mention contraire, les numéros d'articles font référence aux articles de la loi organique du 19 mars 1999.



Source : site du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Les membres du congrès et des assemblées de province sont élus pour cinq ans, de façon concomitante, au cours d'une élection au scrutin de liste <sup>(1)</sup>. La loi organique du 19 mars 1999 impose que chaque liste soit composée alternativement d'un candidat de chaque sexe, et les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % du nombre des électeurs inscrits ne sont pas admises à la répartition des sièges (article 192).

### La Nouvelle-Calédonie dans la Constitution

La Nouvelle-Calédonie n'est régie ni par l'article 73, ni par l'article 74 de la Constitution. C'est une collectivité *sui generis*, qui dispose de son propre titre dans la Constitution : le titre XIII, intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ».

Au sein de ce titre, l'article 76 se réfère explicitement à l'accord de Nouméa, conférant ainsi valeur constitutionnelle à l'organisation politique et institutionnelle prévue par cet accord, qui a fixé le cadre de ce statut sur mesure complété par la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999.

L'élection des membres du congrès et des assemblées de province joue un rôle majeur dans la vie politique calédonienne.

(1) « Une fois effectuée l'attribution des sièges de membres du congrès d'après l'ordre de présentation sur chaque liste, les sièges de membres de l'assemblée de la province sont répartis dans les mêmes conditions entre les listes. Pour chacune d'elles, ils sont attribués dans le même ordre de présentation en commençant par le premier des candidats non proclamé élu membre du congrès. » (article 192 de la loi organique).

Elle permet de désigner directement les 76 membres des assemblées de province, ainsi que, parmi ces 76 élus, les 54 membres du congrès à qui il revient également d'élire les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (cinq à onze personnes), qui sont élus au scrutin de liste à la proportionnelle des groupes politiques constitués au congrès (articles 108 à 110).

Assemblée délibérante de la collectivité de Nouvelle-Calédonie, le congrès compte 54 membres, issus des assemblées de province. Il dispose en particulier, dans certaines matières énumérées par la loi organique, d'un pouvoir législatif : il vote les « lois du pays », actes dont le contrôle relève du Conseil constitutionnel en raison de leur caractère législatif. Il vote le budget, approuve les comptes et est consulté sur les projets de loi et propositions de loi ainsi que les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, le congrès disposait de prérogatives spécifiques pour la mise en œuvre du droit à l'autodétermination dans le cadre des accords de Nouméa (article 217) :

– il pouvait fixer la date de la première consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, par une délibération adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, dans les conditions prévues à l'article 217 ;

– en cas de rejet de l'accession à la pleine souveraineté, une deuxième consultation sur la même question pouvait être organisée à la demande écrite du tiers des membres du congrès, adressée au haut-commissaire et déposée à partir du sixième mois suivant le scrutin. En cas de nouveau rejet de l'accession à la pleine souveraineté, une troisième consultation pouvait être organisée dans les mêmes conditions.

Si les modalités d'exercice du droit à l'autodétermination dans le cadre fixé par les accords de Nouméa et la loi organique du 19 mars 1999 ont été intégralement utilisées, il n'est pas exclu que les conditions d'exercice du droit à l'autodétermination, à l'avenir, s'en inspirent. **La composition politique du congrès a donc des conséquences qui, bien au-delà de la vie politique interne, peuvent intéresser aussi l'avenir institutionnel du territoire et sa place au sein de la République.**

## **2. Un corps électoral spécifique**

Outre sa spécificité résultant de l'organisation institutionnelle propre à la Nouvelle-Calédonie, l'élection des membres du congrès et des assemblées de province fait appel à un **corps électoral spécial**, institué par les articles 188 et 189 de la loi organique du 19 mars 1999, reprenant les termes de l'accord de Nouméa, et les dispositions de l'article 77 de la Constitution.

La **liste électorale spéciale provinciale** se distingue des deux autres listes électorales existant en Nouvelle-Calédonie : la liste électorale générale et la liste électorale spéciale à la consultation <sup>(1)</sup>.

### Les trois listes électorales

Trois listes électorales coexistent en Nouvelle-Calédonie : la liste électorale générale et deux listes électorales spéciales.

La liste électorale générale (aussi appelée « LEG ») est la liste de droit commun. Les électeurs inscrits sur cette liste peuvent voter aux scrutins nationaux : élections municipales, présidentielles, législatives, européennes et référendums nationaux.

L'existence des deux listes électorales spéciales trouve son fondement dans le Préambule de l'accord de Nouméa, qui précise que « *Le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée.* » et que « *au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposés au vote des populations intéressées* ».

La liste électorale spéciale provinciale (« LESP ») comptait 178 374 inscrits en 2023 <sup>(2)</sup>. L'inscription sur la LESP est aussi le fondement de la « citoyenneté calédonienne », dont le principe était prévu par les accords de Nouméa et qui confère un droit prioritaire d'accès à l'emploi en Nouvelle-Calédonie.

La liste électorale spéciale à la consultation pour l'accession à la pleine souveraineté (« LESC ») comptait 184 364 électeurs à la date de la dernière consultation le 12 décembre 2021. Ses critères sont fixés par l'article 218 de la loi organique, et sont construits autour de la notion de droit international de « populations intéressées ».

Ainsi, sont seules admises à voter aux élections des membres du congrès et des assemblées de province les personnes qui, inscrites sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie :

– soit remplissaient les conditions pour voter lors de la consultation locale du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa, c'est-à-dire les électeurs inscrits en 1998 sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie et qui y étaient domiciliés depuis le 6 novembre 1988 <sup>(3)</sup> ;

– soit étaient inscrites en 1998 sur le tableau annexe des électeurs non admis à participer à cette consultation, dès lors qu'elles justifient au jour de l'élection de dix années au moins de domiciliation en Nouvelle-Calédonie ;

---

(1) Article 208 de la loi organique.

(2) Au terme de la révision annuelle de 2023. Elle est de nouveau en cours de révision au titre de l'année 2024. Les chiffres sont fournis par le Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.

(3) Conformément à l'article 76 de la Constitution, les conditions pour voter en 1998 reprenaient celles fixées à l'article 2 de la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

– soit ont atteint la majorité après le 31 octobre 1998, c’est-à-dire sont nées après le 31 octobre 1980, et qui soit justifient de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit ont eu l’un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit ont l’un de leurs parents inscrit au tableau annexe de 1998 et justifient d’une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l’élection.

Le caractère « spécial » de la liste électorale provinciale a été renforcé par la loi constitutionnelle du 23 février 2007 <sup>(1)</sup>, qui a inscrit à l’article 77 de notre Constitution le principe d’un « gel » de ce corps électoral. En précisant que le « tableau annexe » mentionné à l’article 188 de la loi organique était celui « dressé à l’occasion du scrutin [de 1998] et comprenant les personnes non admises à y participer », cette loi a fermé la porte à un corps électoral dit « glissant », qui aurait permis d’inscrire ultérieurement sur la LESP, au fur et à mesure, les électeurs satisfaisant la condition de résidence de dix ans. En application de cette révision constitutionnelle, seules les personnes qui étaient déjà inscrites au tableau annexe en 1998, c’est-à-dire arrivées sur le territoire avant le 8 novembre 1998, ont pu valablement remplir la condition de dix ans de résidence en 2008 au plus tard <sup>(2)</sup>.

Ces dispositions conduisent à exclusion de la liste électorale spéciale un nombre croissant d’électeurs, y compris des personnes nées en Nouvelle-Calédonie, ou y résidant depuis plusieurs décennies. L’écart s’accroît ainsi entre le nombre d’inscrits sur la liste électorale générale et le nombre d’inscrits sur la liste électorale spéciale provinciale. En 2023, 19,28 % des électeurs de la liste électorale générale sont exclus de la LESP (soit 43 223 personnes), contre 7,46 % en 1999 (soit 8 738 personnes).

---

(1) Loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l’article 77 de la Constitution ([lien](#)).

(2) En l’absence d’une telle référence dans la loi constitutionnelle de 1999, il était envisageable que de nouveaux électeurs atteignent la condition de dix ans de résidence après 2008 et soient ainsi inscrits sur la liste spéciale. Dans sa décision n° 99-410 du 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel avait retenu cette interprétation permettant un corps électoral « glissant », en s’appuyant sur le texte de l’accord de Nouméa qui prévoit que « le corps électoral ... sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée » - et non pas une certaine date. Un projet de loi constitutionnelle avait donc été élaboré pour « geler » la LESP, et fut adopté en des termes identiques par l’Assemblée nationale, le 10 juin 1999, et par le Sénat, le 12 octobre 1999. Il n’avait cependant pas été alors voté par le Congrès du Parlement, dont la convocation avait été annulée in extremis, et ce n’est qu’avec la loi constitutionnelle du 23 février 2007 que le principe d’un « gel » de ce corps électoral a été inscrit dans notre Constitution.

**NOMBRE D'INSCRITS SUR LES TROIS LISTES ÉLECTORALES DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE EN 1999 ET EN 2023**

	1999	2023
Liste électorale générale	117 179	221 597
Liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province	108 441	178 374
Liste électorale spéciale à la consultation	Sans objet	184 364

Source : données fournies par le Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.

Cette restriction du corps électoral constitue une dérogation aux principes d'égalité et d'universalité du suffrage pourtant consacrés par la Constitution <sup>(1)</sup> et par le droit européen et international <sup>(2)</sup>. Elle n'a été validée en 2005 par la Cour européenne des droits de l'Homme que dans la mesure où le statut de la Nouvelle-Calédonie « *s'inscrit dans un processus d'autodétermination* » <sup>(3)</sup>.

Lorsqu'en 2007, le Constituant a acté le gel du corps électoral des élections provinciales, il avait été souligné qu'« *après le référendum d'autodétermination, quel qu'en soit le résultat, un nouveau régime devra être défini pour le corps électoral. C'est la conséquence logique du caractère transitoire du titre XIII de la Constitution* » <sup>(4)</sup>.

C'est la raison pour laquelle un travail est en cours afin de modifier les modalités d'exercice du droit de vote aux élections provinciales dont l'exclusion produit des effets, tant à l'égard de personnes nées en Nouvelle-Calédonie (12 500 personnes environ, de statut de droit commun ou de statut civil coutumier) puisque seuls les enfants, et non les autres descendants, des électeurs inscrits sur les listes électorales en 1998 peuvent rejoindre le corps électoral restreint, qu'à l'égard des personnes qui se sont installées de longue date sur le territoire, pour certaines depuis 25 ans.

---

(1) Aux termes de l'article 3 de la Constitution « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. » tandis que l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation ».

(2) En particulier l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la CEDH, aux termes duquel doivent être organisées « 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 », l'article 14 de la convention européenne des droits de l'Homme, qui interdit les discriminations dans la jouissance des droits et libertés, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies.

(3) CEDH, Py c/ France, 11 janvier 2005, requête n° 66289/01.

(4) Rapport n° 3506 du 6 décembre 2006 de M. Didier Quentin fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution ([lien](#)).

## B. UN CALENDRIER ÉLECTORAL QUI SE HEURTE AU PROCESSUS POLITIQUE EN COURS

Conformément au calendrier électoral découlant des dispositions organiques, la prochaine élection des membres du congrès et des assemblées de province devrait se tenir au plus tard le 12 mai 2024. Toutefois, ce calendrier n'est pas compatible avec la situation politique actuelle de la Nouvelle-Calédonie, marquée par la poursuite de discussions politiques dans la perspective d'un accord global sur le futur statut du territoire.

### 1. La base juridique des élections à venir : la question de la caducité de l'Accord de Nouméa

À titre liminaire, il faut ici rappeler que la tenue des élections initialement prévues en mai 2024 n'avait rien d'évident. La question de la caducité éventuelle de l'accord de Nouméa pouvait en effet se poser à l'issue, en 2019, de la période de vingt ans prévue par cet accord, et plus encore à l'issue des trois consultations prévues par l'Accord.

De ses propres termes, l'accord de Nouméa « *définit pour vingt années l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation* ». Au terme de ces vingt années, la pleine souveraineté sera proposée « *au vote des populations intéressées* ».

Toutefois, la loi organique du 19 mars 1999 ne prévoit pas une application limitée dans le temps, et l'accord de Nouméa lui-même ne comporte pas de fait générateur de sa propre fin, se bornant à prévoir que « *si la réponse [à la troisième consultation prévue] est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée* ».

Saisi d'une demande d'avis avant les élections aux congrès et aux assemblées de province de 2019 <sup>(1)</sup>, le Conseil d'État avait alors considéré que l'écoulement de la période de vingt ans n'était pas de nature à empêcher la tenue d'élections sur le fondement des dispositions de la loi organique du 19 mars 1999, car « *il résulte de l'accord lui-même que son application pourrait s'étendre au-delà de cette période* ». Le raisonnement du Conseil d'État s'appuyait sur le calendrier des consultations prévues, qui pouvaient se tenir jusqu'en 2022, et sur les dispositions de l'accord prévoyant que « *Tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette « irréversibilité » étant constitutionnellement garantie.* » Le Conseil d'État constatait aussi que « *demeurent applicables aux prochaines élections [de 2019] du congrès et des assemblées de province les règles électorales [existantes]* ».

---

(1) Conseil d'État, avis du 4 septembre 2018, n° 395203 ([lien](#)).

Les élections provinciales de 2019 se sont donc tenues conformément à ces dispositions, le 12 mai 2019.

Pour autant, le Conseil d'État ne s'était pas alors prononcé sur la situation une fois les trois consultations organisées. Consulté une nouvelle fois en décembre 2023, il a finalement constaté qu'à l'issue de celles-ci, « *le processus initié par l'accord de Nouméa est aujourd'hui achevé et sa mise en œuvre peut être regardée comme complète* » <sup>(1)</sup>. De même, dans son discours officiel au soir du scrutin du 12 décembre 2021, le Président de la République annonçait que « *L'accord de Nouméa arrive à son terme juridique* ».

Néanmoins, dans son avis du 7 décembre 2023 relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État a confirmé de façon plus explicite les solutions retenues en 2018 : soulignant que ni l'article 77 de la Constitution, ni la loi organique du 19 mars 1999 ne comportent de terme, il considère que le cadre juridique applicable à la Nouvelle-Calédonie en vertu de cette même loi organique « *demeure applicable après la troisième consultation... aussi longtemps qu'une révision de la Constitution ne sera pas intervenue* ».

Les élections au congrès devaient donc se tenir au plus tard en mai 2024, conformément à la loi organique qui prévoit que les élections aux assemblées de province ont lieu dans le mois qui précède l'expiration du mandat des membres sortants.

## **2. Une période charnière de discussions politiques encore inachevées qui rendent nécessaire le report des élections**

### ***a. La difficile reprise des discussions à l'issue de la troisième consultation***

La victoire du « non » à la troisième consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, marquée par l'appel au boycott émis par les indépendantistes du Front de libération nationale kanak socialiste (FLNKS), n'a pas résolu la question du statut futur du territoire. L'accord de Nouméa est peu disert sur l'issue de la période de vingt ans qu'il avait vocation à couvrir, son point 5 se bornant à prévoir que « *si la réponse [à la troisième consultation d'autodétermination] est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée* ».

---

(1) Conseil d'État, avis du 7 décembre 2023, n° 407713 ([lien](#)).

### **Les trois consultations sur l'accèsion à la pleine souveraineté**

La question posée, objet d'un compromis entre les partenaires de l'accord, était la suivante : « Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ? »

La première consultation a eu lieu le 4 novembre 2018. Elle a vu le « non » l'emporter sur le oui (56,67 % contre 43,33 % des suffrages), avec un taux de participation de 81,01%.

La deuxième consultation a été organisée le 4 octobre 2020. Elle est intervenue, conformément à la loi organique, à la demande d'une partie des membres du congrès. Avec un taux de participation en hausse (85,69 %), elle a vu le non l'emporter une nouvelle fois (53,26 % contre 46,74 %, pour le « non ») malgré un « oui » en forte progression.

Également demandée par le congrès, la troisième consultation s'est tenue comme prévu le 12 décembre 2021. Elle a fait l'objet d'un appel au boycott par le FLNKS, contestant le maintien du scrutin dans un contexte de Covid-19. Le « non » a recueilli 96,50 % des suffrages avec un taux de participation de 43,87 %.

Néanmoins, la reprise des discussions s'est d'abord heurtée à la contestation de la légitimité de la troisième consultation par les indépendantistes.

En octobre 2022, le FLNKS a refusé l'invitation de la Première ministre faite aux élus indépendantistes et non-indépendantistes d'initier un nouveau cycle de discussions pour déterminer un nouveau statut. La recherche d'un accord s'est matérialisée, dans les mois suivants, par plusieurs initiatives et de nombreux déplacements du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer M. Gérald Darmanin sur le territoire : du 28 novembre au 4 décembre 2022, du 3 au 5 mars 2023, du 1<sup>er</sup> au 4 juin 2023, du 24 au 26 juillet 2023 avec le Président de la République, les 24 et 25 novembre 2023 et du 21 au 24 février 2024.

En avril 2023, des délégations indépendantistes et non-indépendantistes ont été reçues par la Première ministre pour des discussions en format bilatéral consacrées aux questions institutionnelles. Le 1<sup>er</sup> juin 2023, le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer et le ministre délégué aux Outre-mer ont présenté, en Nouvelle-Calédonie, un bilan de l'accord de Nouméa <sup>(1)</sup> et un audit de la décolonisation <sup>(2)</sup> pour évaluer la situation actuelle du territoire calédonien et alimenter les discussions quant à son avenir.

Finalement, le 26 juillet 2023, dans un discours à Nouméa, le Président de la République a posé l'échéance d'une révision constitutionnelle au début de 2024. Dans ce contexte, l'État a remis aux partenaires de l'Accord un « document martyr » le 7 septembre 2023, destiné à servir de bases aux négociations. Il a été présenté aux délégations indépendantiste et non-indépendantiste au cours de la première réunion trilatérale organisée depuis 2019 et a fait l'objet de réunions de

---

(1) *Bilan institutionnel, administratif et financier de l'accord de Nouméa*, 30 mai 2023 ([lien](#)).

(2) *Rapport d'audit*, 31 mai 2023 ([lien](#)).

travail au Haut-commissariat entre des groupes non-indépendantistes et indépendantistes.

Enfin, des rencontres entre formations politiques locales ont été initiées depuis plusieurs mois afin de nourrir les discussions en vue de la conclusion d'un accord global. Tout d'abord, le mouvement non-indépendantiste Calédonie Ensemble et les mouvements indépendantistes Union nationale pour l'indépendance (UNI) et l'UC-FLNKS se sont réunis à 25 reprises entre octobre 2023 et décembre 2023, et ont contribué à l'élaboration d'un document, rendu public, dénommé « Déclaration commune sur les convergences entre calédoniens pour un grand accord ».

Puis, les mouvements non indépendantistes Les Loyalistes et le Rassemblement, l'UNI, l'UC-FLNKS et l'Éveil Océanien ont engagé le 23 janvier 2024 un cycle de discussions sur l'avenir institutionnel, en indiquant par communiqué que « *ces discussions ne remettent pas en cause le calendrier constitutionnel de l'État* ».

Le 28 février 2024, l'UC-FLNKS a annoncé suspendre sa participation à ces discussions.

#### ***b. Les projets de loi constitutionnelle et organique présentés par le Gouvernement fin 2023***

C'est dans ce contexte de dialogue politique entre les partenaires politiques que le Gouvernement, après avoir saisi le Conseil d'État pour clarifier le cadre juridique applicable, a présenté, le 29 janvier 2024, **deux projets de loi** <sup>(1)</sup> :

– un **projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral** pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. Ce projet procède au « dégel » du corps électoral provincial et prévoit l'intervention de plusieurs décrets liés à l'organisation des élections ;

– le présent **projet de loi organique, portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province** de la Nouvelle-Calédonie. Il prévoit que les prochaines élections des membres du congrès et des assemblées de province auront lieu au plus tard le 15 décembre 2024, et prolonge en conséquence les mandats en cours.

---

(1) Bien que le présent rapport ne porte que sur le projet de loi organique, votre rapporteur ne peut faire l'économie de précisions sur le projet de loi constitutionnelle dans la mesure où les deux projets, au service d'un même processus, sont liés.

### 3. Une démarche au service de la recherche d'un accord entre les partenaires locaux

Si unilatérale soit-elle – comme le ministre de l'Intérieur l'a lui-même reconnu au cours de son intervention devant les sénateurs à l'occasion de l'examen du texte <sup>(1)</sup> –, la démarche du Gouvernement n'entend pas se substituer aux acteurs locaux pour imposer de nouvelles dispositions. Les travaux préparatoires illustrent la **priorité accordée à la recherche et à la conclusion d'un accord consensuel entre les partenaires politiques de l'accord de Nouméa**.

Le projet de loi organique tend à favoriser la recherche de ce consensus, en laissant aux acteurs locaux davantage de temps pour poursuivre leurs discussions, tandis que le projet de loi constitutionnelle est envisagé à la fois comme une solution de repli en cas d'échec des négociations engagées entre les acteurs calédoniens, et comme une échéance de nature à favoriser l'émergence d'un tel accord.

Le communiqué de presse de la Première ministre en date du 26 décembre dernier est, à cet égard, sans ambiguïté : il rappelle que « *Parce que le consensus politique constitue la priorité du Gouvernement, cette réforme n'entrera en vigueur, après son adoption par le Congrès, qu'à défaut d'accord politique entre les parties prenantes locales conclu avant le 1<sup>er</sup> juillet 2024.* » <sup>(2)</sup> Dans son avis du 25 janvier 2024, le Conseil d'État voit dans cette disposition une façon de « *continuer de privilégier la recherche du consensus entre les parties prenantes comme mode principal de définition de l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie.* » Il rappelait par ailleurs, dans son avis du 7 décembre 2023, qu'il regarde la recherche du consensus comme « *une donnée fondamentale de l'élaboration de l'organisation politique qui prendra la suite de celle issue de l'accord de Nouméa* ».

Le champ limité du projet de loi constitutionnelle illustre également **la volonté du Gouvernement de ne pas se substituer aux acteurs calédoniens**, tout en procédant aux seules modifications rendues nécessaires, selon le Conseil d'État, par la nécessité d'atténuer les atteintes au caractère universel du suffrage. Le ministre de l'Intérieur expliquait ainsi, sur la chaîne Nouvelle-Calédonie la 1<sup>ère</sup>, le 22 février 2024 : « *J'ai toujours dit que si jamais il y avait un accord local, qu'on est peut-être à quelques mètres de terminer (...), nous étudierions la possibilité de reporter le débat constitutionnel (...)* » <sup>(3)</sup>. Au cours de son intervention devant les sénateurs à l'occasion de l'examen du texte, il précisait : « *Le Gouvernement a d'ailleurs prévenu depuis deux ans que, si un accord*

---

(1) *Compte-rendu de séance du Sénat en date du 27 février 2024* ([lien](#)).

(2) [Lien](#).

(3) *Entretien avec Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, Nouvelle-Calédonie la 1<sup>ère</sup>, le 22 février 2024* ([lien](#)).

*politique global n'était pas trouvé en Nouvelle-Calédonie, il n'avancerait pas sur d'autres sujets, par respect pour les parties prenantes* » <sup>(1)</sup>.

L'étude d'impact du projet de loi organique <sup>(2)</sup> rappelle que le report qu'il prévoit « *n'exclut pas, évidemment, qu'un accord portant sur l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie soit conclu [...] ce qui rendrait nécessaire une révision constitutionnelle de plus grande ampleur [que celle proposée dans le projet de loi constitutionnelle] et pourrait justifier un report des élections à une date ultérieure* ».

---

(1) *Compte-rendu de séance du Sénat en date du 27 février 2024* ([lien](#)).

(2) *Avis n° 407931 du 25 janvier 2024* ([lien](#)).

## II. UN REPORT DES ÉLECTIONS NÉCESSAIRE ET TRÈS MAJORITAIREMENT APPROUVÉ, MAIS QUI POURRAIT S'AVÉRER INSUFFISANT

Le report des élections s'inscrit dans un cadre juridique précis et a, par ailleurs, été validé par le congrès de la Nouvelle-Calédonie. Il pose néanmoins des questions d'ordre pratique et ne fait sens que rattaché au processus politique qu'il accompagne.

### A. UN REPORT QUI S'INSCRIT DANS UN CADRE JURIDIQUE PRÉCIS

#### 1. Un projet de loi organique conforme au cadre juridique fixé par le Conseil constitutionnel pour les modifications de la durée des mandats

Il ressort d'une **jurisprudence constante du Conseil constitutionnel** qu'il est loisible au législateur, ordinaire ou organique selon la nature des élections concernées, de modifier la durée des mandats en cours d'une assemblée élue, « *dans un but d'intérêt général et sous réserve du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle* »<sup>(1)</sup>.

C'est au législateur organique qu'il revient de modifier la durée des mandats des membres du congrès et des assemblées de province.

Le Conseil constitutionnel veille en particulier :

- à ce que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une **périodicité raisonnable** ;
- au **caractère exceptionnel et transitoire** des modifications envisagées ;
- à l'**existence d'un intérêt général**.

En l'espèce, votre rapporteur considère que ces critères sont réunis.

S'agissant d'abord de la périodicité raisonnable, le Conseil d'État a rappelé le délai généralement admis par le Conseil constitutionnel, estimant qu'un report « *pour une durée de l'ordre de douze à dix-huit mois ne se heurterait à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel* ». La date limite du 15 décembre 2024 retenue par la loi organique représente un report de sept mois maximum, ce qui est bien en deçà de la référence fixée par le Conseil d'État.

---

(1) Voir par exemple les décisions du Conseil constitutionnel n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat, cons. 2 à 7 ; et n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, cons. 14 à 16.

Ce report présente bien, par ailleurs, un caractère exceptionnel et transitoire : depuis les accords de Nouméa, les élections au congrès et aux assemblées de province ont été régulièrement organisées en mai 1999, 2004, 2009, 2014 et 2019.

Enfin, en ce qui concerne l'existence d'un intérêt général, votre rapporteur souscrit à l'avis du Conseil d'État estimant que « *le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle [...] ou, à défaut, la caractérisation d'un processus suffisamment engagé de négociation [...] par la signature d'un nouvel accord se substituant à l'accord de Nouméa constituerait un but d'intérêt général suffisant, permettant au législateur organique de prolonger les mandats en cours des membres des assemblées de province et du congrès et de reporter leur élection.* » <sup>(1)</sup>.

### **Le Conseil constitutionnel et la modification de la durée des mandats**

Le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé à plusieurs reprises sur des dispositions prolongeant ou abrégeant des mandats. Il exerce, dans ce contexte, un contrôle restreint, rappelant, selon une formule constante, qu'il « *ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si le but que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif* » <sup>(2)</sup>.

Ont ainsi été considérées comme constituant un intérêt général suffisant pour abréger ou prolonger des mandats :

- le souci de prévenir les perturbations que le maintien du calendrier normal aurait apportées à l'organisation de l'élection présidentielle et de ne pas solliciter à l'excès, au cours de la même période, le corps électoral <sup>(3)</sup> ;
- le souci de mettre fin à l'instabilité du fonctionnement des institutions de la Polynésie française <sup>(4)</sup> ;
- le respect des exigences de clarté et de loyauté de l'élection et le souci de permettre une forte participation du corps électoral <sup>(5)</sup>.

## **2. Un objet limité**

Le projet de loi organique s'est accompagné du dépôt d'un projet de loi constitutionnelle. En effet, le Gouvernement a choisi de lier explicitement ce report avec la réforme du corps électoral spécial ; il « *propose de corriger les distorsions croissantes entre le corps électoral pour l'élection des représentants*

---

(1) Avis du 7 décembre 2023.

(2) Décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat, cons. 2 ([lien](#)).

(3) Décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, précitée.

(4) Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française ([lien](#)).

(5) Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010 DC 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ([lien](#)).

*de ces assemblées et le corps électoral général qui résultent de l'écoulement du temps et des évolutions démographiques intervenues depuis plus de deux décennies »<sup>(1)</sup>.*

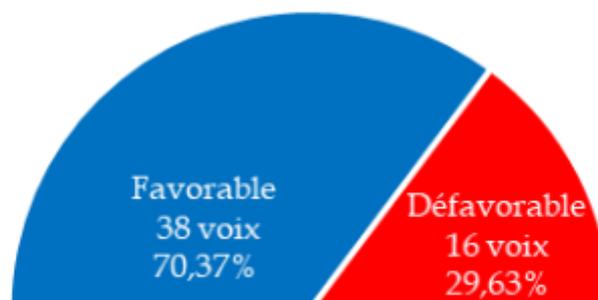
Or ces dispositions, issues de l'accord de Nouméa, doivent prendre la forme d'une révision constitutionnelle.

Tel est le sens de l'avis rendu par le Conseil d'État le 7 décembre 2023 : il a estimé « *que l'organisation politique issue de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa ne peut, sous réserve des dispositions organiques [...] et à l'exception des cas dans lesquels les dispositions mêmes de la Constitution le permettent, être modifiée sans une révision de la Constitution* »<sup>(2)</sup>.

## **B. UN REPORT VALIDÉ PAR LE CONGRÈS DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE, NON SANS QUELQUES DISSENSIONS**

Consulté par le Haut-commissaire sur le présent projet de loi organique conformément à l'article 90 de la loi organique de 1999, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a émis un avis favorable, avec 38 votes pour et 16 votes contre.

### **Votes exprimés par le congrès de Nouvelle-Calédonie lors de la séance du 17 janvier 2024**



Source : Sénat. Données du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Les groupes non-indépendantistes (Calédonie Ensemble, Les Loyalistes et Rassemblement) ont émis un avis favorable, de même que le groupe Union nationale pour l'Indépendance et les élus non-inscrits de l'Éveil Océanien. Le groupe UC-FLKNS et Nationalistes s'est opposé au projet.

---

(1) *Étude d'impact du projet de loi organique.*

(2) *Avis du 7 décembre 2023. Il a confirmé cette analyse dans l'avis du 25 janvier 2024 : Les règles définies par l'accord « étant consacrées par la Constitution, l'intervention du pouvoir constituant est en principe nécessaire pour les adapter afin de tenir compte de la situation présente et de son évolution, notamment démographique, en ce qui concerne la composition du corps électoral ».*

### Les groupes politiques au congrès

Les 54 membres du congrès se répartissent en 5 groupes :

Le groupe UC-FLNKS et Nationalistes : 14 membres

Le groupe Union nationale pour l'indépendance : 11 membres

Le groupe Calédonie Ensemble : 6 membres

Le groupe Rassemblement : 6 membres

Le groupe intergroupe Loyalistes : 12 membres

S'y ajoutent 5 non-inscrits, dont les élus de l'Éveil océanien.

Source : site du congrès de Nouvelle-Calédonie, au 19 janvier 2024.

● Les groupes non-indépendantistes évoquent en particulier **l'intérêt qui s'attache à ce que les discussions actuellement engagées puissent se poursuivre et aboutir**. Le groupe Les Loyalistes « *estime que ce report est nécessaire pour apporter de la visibilité aux Calédoniens* »<sup>(1)</sup>, tandis que Calédonie Ensemble « *appelle à la responsabilité des acteurs politiques locaux* », « *considère que le consensus recherché ne pourra être trouvé avant le mois de mai 2024* » et « *se déclare par conséquent favorable au report de la date des élections* ». Le groupe Rassemblement souhaite de même « *accorder du temps aux acteurs locaux* » et ajoute « *que les prochaines élections provinciales ne peuvent se tenir sur la base du corps électoral gelé* ». Ces positions ont été réitérées au cours des auditions avec votre rapporteur, la présidente du groupe Rassemblement Virginie Ruffenach évoquant également la situation économique locale, particulièrement dégradée et qui appelle à un nouvel élan que les élections pourront apporter.

● Les groupes indépendantistes ont une position plus hétérogène, mais se retrouvent sur la critique de certains motifs avancés par le Gouvernement pour justifier son report.

L'UNI n'a pas manqué de relever « *le caractère ambigu et décalé de l'exposé des motifs (...) qui met en évidence la position du Gouvernement central sur le dégel du corps électoral* ». Insistant sur « *la responsabilité des acteurs locaux ... de maintenir le dialogue* »<sup>(2)</sup>, le groupe se déclare néanmoins « *favorable au report des élections (...) pour donner une chance de réussir les discussions qui sont en cours* »<sup>(3)</sup>. L'avis du congrès ne portant que sur le projet de loi organique, les représentants de l'UNI ont toutefois rappelé à votre rapporteur, au cours de leur audition, à quel point le dépôt du projet de loi

---

(1) L'ensemble des citations de ce paragraphe provient du document d'avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de loi organique, 17 janvier 2024.

(2) Avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de loi organique, 17 janvier 2024.

(3) Intervention de M. Jean-Pierre Djaiwé, compte-rendu intégral des débats du congrès de la Nouvelle-Calédonie, 7<sup>ème</sup> séance du 17 janvier 2024.

constitutionnelle et la perspective prochaine de son examen était inopportune à leurs yeux dans un contexte de discussions locales inachevées.

Seul l'UC-FLNKS s'est déclaré défavorable au projet de loi, tout en faisant une nuance entre le report, qu'il comprend dans son principe, et les motifs avancés par le Gouvernement, à savoir la nécessité de revoir le corps électoral spécial. Ce groupe considère que « *souscrire, dans ces conditions, à un report, des élections provinciales reviendrait à reconnaître que le corps électoral spécial provincial, tel qu'il existe à ce jour, constitue une entorse à la démocratie* »<sup>(1)</sup>. Le projet de loi organique est « un passage en force » et « *remet en cause le caractère irréversible des acquis du peuple kanak* »<sup>(2)</sup>.

Cette position s'inscrit dans le contexte de contestation de la validation de la troisième consultation par les indépendantistes. Aussi le FLNKS déplore-t-il une démarche de révision des listes électorales « pas urgente », dans un contexte où « *les consultations sur l'accession à la pleine souveraineté ne se sont pas encore conclues* »<sup>(3)</sup>.

S'il voit la date butoir du 15 décembre 2024 comme « *un moyen de pression sur les représentants politiques locaux qui risque de compromettre la poursuite des discussions* »<sup>(4)</sup>, ce groupe rappelle son engagement « *de participer aux initiatives calédoniennes de dialogue* »<sup>(5)</sup> et « *confirme l'objectif de tous de faire aboutir les discussions et les initiatives locales* ».

● Enfin, l'Éveil océanien « *estime que les discussions doivent se poursuivre et nécessitent davantage de temps* », tout en formulant « *une réserve sur la date butoir du 15 décembre 2024* »<sup>(6)</sup>.

**A minima, les groupes politiques au congrès semblent se retrouver sur l'idée que la poursuite, nécessaire, des discussions, ne permettait pas d'organiser le scrutin au mois de mai 2024.**

### **C. UN REPORT NÉCESSAIRE MAIS QUI NE SERA PAS FORCÉMENT SUFFISANT**

Le report du scrutin au 15 décembre prochain au plus tard n'a rien d'évident. D'une part, il constitue un défi pour les autorités en charge de la révision des listes électorales, défi face auquel des renforcements d'effectifs

---

(1) Avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de loi organique, 17 janvier 2024.

(2) Intervention de M. Tutugoro, compte-rendu intégral des débats du congrès de la Nouvelle-Calédonie, 7<sup>ème</sup> séance du 17 janvier 2024.

(3) Opinion du groupe UC-FLNKS et Nationalistes, congrès de la Nouvelle-Calédonie, le 18 janvier 2024.

(4) Idem.

(5) Intervention de M. Tutugoro, synthèse de la discussion générale en commission de la législation et de la réglementation générales lors de son examen du projet de loi organique, congrès de la Nouvelle-Calédonie, rapport n° 14 du 11 janvier 2024.

(6) Avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de loi organique, 17 janvier 2024.

devraient être prévus. D'autre part, ce report ne présume en rien de l'issue des discussions et pourrait même, si les circonstances l'exigent, ne pas être le dernier.

## **1. Un report nécessaire et dont les conséquences pratiques sont bien anticipées**

### *a. Les opérations nécessaires au déroulement du scrutin*

Il ressort des dispositions organiques et du calendrier transmis par le Haut-commissariat que si les élections se tenaient le 12 mai, le décret de convocation des électeurs devrait être pris le 14 avril au plus tard. Ce constat illustre le caractère **urgent** de l'adoption du présent projet de loi organique, afin d'éviter que le Gouvernement soit tenu de convoquer les électeurs à une élection qui ne pourra pas avoir lieu sur la base du même corps électoral pour les raisons évoquées *supra*.

En ce qui concerne la date butoir du 15 décembre, le Haut-commissariat a assuré à votre rapporteur qu'elle « *permet de mettre en place les différentes procédures* », un **délaï minimal de 110 jours étant nécessaire entre l'entrée en vigueur du report des élections et le scrutin**.

D'une part, le délai normal d'organisation de l'élection, qui repose sur des dispositions législatives et réglementaires, est d'un mois. Il comprend notamment les opérations de déclarations de candidatures, de campagnes et de mise sous pli.

D'autre part, il faut procéder aux opérations de révision de la liste électorale spéciale (LESP), prévues pour une durée de deux mois. Cette durée inclut l'examen des demandes ou des dossiers (en cas d'inscription d'office), ainsi que les recours gracieux, les recours contentieux et leur prise en compte par les commissions administratives spéciales.

Enfin, la loi organique prévoit un délai de dix jours entre la clôture des listes et le scrutin.

### **Les commissions administratives spéciales**

L'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999 a créé dans chaque bureau de vote une commission administrative spéciale « *chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin* ».

Chaque commission se compose d'un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le premier président de la Cour de cassation, qui la préside ; d'un délégué de l'administration désigné par le haut-commissaire ; du maire de la commune ou de son représentant ; de deux électeurs de la commune, désignés par le haut-commissaire, après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; et d'une personnalité qualifiée indépendante, sans voix délibérative.

La commission inscrit sur la liste électorale spéciale, à leur demande, les électeurs remplissant les conditions. Elle procède en outre à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et remplissant les mêmes conditions.

#### ***b. Le défi de la révision complémentaire de la liste électorale***

La liste électorale fait l'objet d'une révision annuelle d'une durée de deux mois (mars et avril). Une révision complémentaire sera nécessaire : d'une part, pour tenir compte des jeunes ayant atteint leur majorité entre la clôture de la révision annuelle et la date du scrutin ; d'autre part, dans l'hypothèse de l'adoption du projet de loi constitutionnelle, en raison de la révision alors nécessaire des critères d'inscription sur cette liste.

Par dérogation aux dispositions de la loi organique du 19 mars 1999, le principe de l'inscription d'office devrait être retenu pour cette révision complémentaire. Le projet de loi constitutionnelle prévoit en effet, uniquement pour les prochaines élections <sup>(1)</sup>, la prise par décret en Conseil d'État délibéré en Conseil des ministres, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2024, de mesures concernant « *la possibilité pour les électeurs remplissant les conditions mentionnées à l'article 77-1 de la Constitution d'être inscrits d'office sur la liste électorale et les modalités de cette inscription d'office* ». Cette modalité d'inscription d'office n'empêcherait pas les électeurs de déposer une demande d'inscription de leur propre initiative.

Votre rapporteur souligne le **défi administratif** que constituerait la révision complémentaire de la liste tel qu'il est actuellement prévu par le projet de révision constitutionnelle : selon les chiffres communiqués par le Haut-commissariat, **l'inscription pourrait concerner environ 25 000 personnes, réparties par moitié entre les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et les personnes qui y résident depuis au moins dix ans**, sans avoir pu remplir cette condition de résidence en 2008 au plus tard. Les commissions administratives

---

(1) Les modalités d'inscription sur les listes électorales pour les élections futures seront quant à elles fixées par une prochaine loi organique.

spéciales (une par commune) devraient donc être particulièrement sollicitées. Ces opérations devraient aussi nécessiter la présence d'experts électoraux de l'Organisation des Nations unies, déjà déployés à l'occasion des trois consultations sur l'accession à la pleine souveraineté.

La répartition des nouveaux inscrits entre les différentes provinces, dont on peut anticiper qu'elle ne serait pas forcément égale, renforce le défi administratif qui serait ainsi posé. Le Haut-commissariat n'a toutefois pas pu fournir à votre rapporteur de chiffres fiables sur cette répartition <sup>(1)</sup>. En tout état de cause, un recensement des besoins est en cours pour procéder au **renforcement nécessaire des effectifs de certaines commissions administratives spéciales, ou à leur dédoublement**.

## 2. En dépit de la date butoir fixée par le projet de loi organique, une date d'élections encore incertaine

Si la date du 15 décembre 2024 constitue une date butoir à l'heure actuelle, le Gouvernement a néanmoins indiqué qu'il « *étudiera la possibilité de reporter le débat constitutionnel et organique* » <sup>(2)</sup> en fonction de la proximité d'un accord politique global. Dans ce cas de figure, un report supplémentaire de la date des élections provinciales pourrait être nécessaire.

Constatant qu'aucune nouvelle modalité de report n'est prévue dans le projet de loi organique, votre rapporteur observe qu'elle est aujourd'hui prévue à l'article 2 du projet de loi constitutionnelle.

En cas de conclusion d'un accord avant le 1<sup>er</sup> juillet 2024 <sup>(3)</sup>, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi constitutionnelle, modifiant la composition du corps électoral, n'entrerait pas en vigueur, ou le cas échéant deviendrait caduc. Dans cette hypothèse, les élections devraient être reportées dans l'attente de l'adoption des dispositions relatives à la définition du nouveau corps électoral.

Cette hypothèse est prévue par l'alinéa 2 de l'article 2, qui prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'État délibéré en Conseil des ministres.

Par ailleurs, si le projet de loi constitutionnelle ne pouvait pas être adopté par le Congrès en temps utile, l'adoption, avant le point de départ des délais nécessaires pour l'organisation des élections au 15 décembre 2024, d'un nouveau projet de loi organique pour reporter celles-ci pourrait alors être nécessaire.

---

(1) Selon des estimations récentes, 23 600 inscriptions concerneraient la seule Province Sud.

(2) Comme l'a évoqué M. Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, sur Nouvelle-Calédonie la 1<sup>ère</sup>, le 22 février 2024 ([lien](#)).

(3) La conclusion de cet accord devant être constatée par le Conseil constitutionnel, saisi à cette fin par le Premier ministre.

**Article 2 du projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie**

« L'article 1<sup>er</sup> entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2024. Toutefois, il n'entre pas en vigueur ou, le cas échéant, devient caduc si le Conseil constitutionnel saisi à cette fin par le Premier ministre constate qu'un accord portant sur l'évolution politique et institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, négocié dans le cadre des discussions prévues par l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998, a été conclu avant le 1<sup>er</sup> juillet 2024 entre les partenaires de cet accord. Le Conseil constitutionnel se prononce dans un délai de huit jours à compter de sa saisine.

En cas de conclusion de l'accord mentionné au premier alinéa avant les élections nécessaires au premier renouvellement général du congrès et des assemblées de province postérieur à la publication de la présente loi constitutionnelle, un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres peut reporter ces élections au plus tard jusqu'au 30 novembre 2025. Le terme des mandats en cours des membres du congrès et des assemblées de province est alors reporté jusqu'à la première réunion des assemblées nouvellement élues. »

\*

\* \*

En conclusion, votre rapporteur réitère sa conviction que, comme en 1988 (accords de Matignon-Oudinot) et en 1998 (accord de Nouméa), seule la recherche du consensus, qui se traduira par un accord tripartite, permettra de définir le futur cadre institutionnel nécessaire à la sortie de l'accord de Nouméa.

La résolution durable de l'équation institutionnelle, source d'incertitudes majeures pour les acteurs économiques, est aussi souhaitable pour l'avenir économique du territoire calédonien. La situation des usines de production de nickel et la situation budgétaire du territoire s'inscrivent dans le même cadre avec l'implication de l'ensemble des acteurs politiques calédoniens et du Gouvernement pour la signature d'un « pacte nickel », prévue à la fin du mois de mars.

Le nouvel accord politique, qui sera traduit dans la Constitution comme l'a été l'accord de Nouméa, impliquera nécessairement une modification du corps électoral et permettra la tenue des prochaines élections sur une base électorale renouvelée, acceptée par tous. **Ce projet de loi organique, parce qu'il donne le temps nécessaire à la formation du consensus, apparaît donc nécessaire, quelles que puissent être les divergences de fond sur le statut futur de la Nouvelle-Calédonie.**

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Articles 1<sup>er</sup>*

#### **Report des élections et prolongation des mandats en cours**

##### **1. Le droit existant**

L'article 187 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dispose que « *Les élections aux assemblées de province ont lieu dans le mois qui précède l'expiration du mandat des membres sortants.* »

Les dernières élections provinciales ayant eu lieu le 12 mai 2019, il est actuellement prévu que le mandat des élus en 2019 arrive à terme en mai 2024.

##### **2. Le dispositif proposé**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique prévoit que ces prochaines élections ont lieu au plus tard le 15 décembre 2024. Il prolonge en conséquence de sept mois les mandats en cours, qui « *prennent fin le jour de la première réunion des assemblées nouvellement élues.* »

\*

\* \*

### *Article 2 (nouveau)*

#### **Entrée en vigueur**

##### **1. Le droit existant**

Conformément à l'article 6-1 de la loi organique du 19 mars 1999, les lois entrent en vigueur en Nouvelle-Calédonie à la date qu'elles fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit leur publication au *Journal officiel de la République française*.

Le projet de loi organique tel que déposé par le Gouvernement étant muet sur ce point, la loi organique serait entrée en vigueur le dixième jour après sa publication.

##### **2. Le dispositif proposé par le Sénat**

Par un amendement portant article additionnel adopté par la commission des Lois à l'initiative de son rapporteur M. Philippe Bas, le Sénat a prévu l'entrée

en vigueur de la loi organique dès le lendemain de sa publication au *Journal officiel* (article 2).

Il s'agit de s'assurer que le report des élections entrera en vigueur dans les meilleurs délais, et surtout préalablement à la date à laquelle le Gouvernement est tenu de prendre le décret de convocation de celles-ci.

Aux termes de l'article 187 de la loi organique, la publication du décret de convocation doit intervenir quatre semaines au moins avant la date du scrutin, soit selon le calendrier résultant des dispositions en vigueur, au plus tard le 14 avril 2024. En effet, le scrutin lui-même doit se dérouler dans le mois précédant l'expiration du mandat des membres sortants, en l'espèce le 12 mai 2024.

L'article 2 permet donc de raccourcir les délais d'entrée en vigueur de la loi organique sur le territoire calédonien, ce qui doit permettre de tenir compte du fait que cette dernière doit encore être votée, jugée par le Conseil constitutionnel, promulguée et publiée au *Journal officiel* avant le 14 avril.