

Projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat, portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (n° 2424)

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Nicolas Metzdorf

Lundi 6 mai 2024

I. LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVOLUTION DU CORPS ÉLECTORAL SPÉCIAL PROVINCIAL DE NOUVELLE-CALÉDONIE, ISSU DE L'ACCORD DE NOUMÉA

Le principe d'un corps électoral restreint est un héritage des accords de Matignon-Oudinot en 1988 et de Nouméa en 1998, justifié par le contexte historique et les spécificités locales de la Nouvelle-Calédonie. Toutefois, dans son périmètre actuel, issu d'une révision constitutionnelle intervenue en 2007 **sans consensus local**, le corps électoral provincial est profondément illégitime, tant juridiquement que politiquement, alors que les Calédoniens viennent de se prononcer, par trois fois, en faveur du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République française.

A. LE CORPS ÉLECTORAL RESTREINT, DE L'ACCORD DE NOUMÉA AU « GEL » DE 2007

En 1988, dans un contexte de radicalisation de la revendication indépendantiste, et de tensions extrêmes symbolisées par la prise d'otages de la grotte d'Ouvéa, un nouveau statut a été élaboré pour la Nouvelle-Calédonie, fruit d'un consensus entre les parties locales. Il a été suivi, dix ans plus tard, des accords de Nouméa ⁽¹⁾, qui régissent l'organisation du territoire depuis 1998. Le principe d'un corps électoral restreint est issu de ces deux statuts.

1. Le corps électoral restreint en Nouvelle-Calédonie, un principe ancien pérennisé par l'accord de Nouméa

a. Les origines du corps électoral restreint

Fruits d'une négociation entre les indépendantistes du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) et des non indépendantistes du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR), sous l'égide de l'État, les accords de Matignon, signé le 26 juin 1988, et d'Oudinot, signé le 20 août 1988, organisent un nouvel équilibre institutionnel et fixent le **principe d'une consultation sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie à échéance de dix ans**.

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

Le texte n°2 des accords de Matignon-Oudinot, « dispositions institutionnelles et structurelles préparatoires au scrutin d’auto-détermination » pose le principe d’un corps électoral restreint, en prévoyant que « *les électeurs et électrices de Nouvelle-Calédonie qui seront appelés à se prononcer sur ce projet de loi référendaire [traduisant juridiquement l’accord de Matignon] ainsi que leurs descendants accédant à la majorité constituent les populations intéressées à l’avenir du territoire. Ils seront donc seuls autorisés à participer jusqu’en 1998 aux scrutins qui détermineront cet avenir : scrutin pour les élections aux conseils de province et scrutin d’accession à la pleine souveraineté* ».

Cette disposition n’a finalement pas été mise en œuvre en ce qui concerne les élections aux assemblées de province et au congrès. Toutefois, en ce qui concerne le scrutin d’autodétermination, la loi référendaire du 9 novembre 1988 ⁽¹⁾ prévoyait, conformément aux accords de Matignon, la tenue d’un scrutin entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 1998· auquel seuls **seraient admis à voter les électeurs inscrits sur les listes électorales en 1988**. Il fallait donc **avoir résidé au moins dix ans en Nouvelle-Calédonie pour y prendre part** ⁽²⁾.

C’est dans ce contexte qu’apparaît la notion de **tableau annexe**, avec le décret n° 90-1163 du 24 décembre 1990 pris pour l’application de ces dispositions. Ce tableau a vocation à regrouper les électeurs qui, inscrits sur la liste électorale, ne remplissent pas les conditions de domicile prévues par la loi référendaire de 1988.

À l’approche de la date prévue du scrutin, les parties locales se sont finalement accordées sur la nécessité d’éviter un « référendum couperet » pour lui préférer une **solution consensuelle négociée**.

Pour autant, le principe d’un corps électoral restreint constituait un acquis des accords de Matignon-Oudinot, sur la préservation duquel les parties – FLNKS et RPCR – se sont accordées.

b. L’accord de Nouméa et les trois listes électorales

Le 5 mai 1998, **l’accord sur la Nouvelle-Calédonie** est signé à Nouméa entre les parties locales et l’État lors de la visite de Lionel Jospin, alors Premier ministre.

(1) Article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l’autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

(2) Des dispositions étaient prises pour les personnes accomplissant leur service national ou poursuivant un cycle d’études ou de formation continue hors du territoire, ou ayant antérieurement leur domicile dans le territoire.

L'accord de Nouméa

Il fixe une nouvelle organisation institutionnelle transitoire initialement prévue pour quinze à vingt ans à l'issue de laquelle une à trois consultations locales sur l'accession à la pleine souveraineté du territoire seraient organisées.

Reconnaissant, dans son préambule, « *les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière* », il prévoit un « *rééquilibrage* » et pose les bases d'une citoyenneté calédonienne et de la construction d'un « *destin commun* ».

Ses dispositions organisent :

- la pleine reconnaissance de l'identité kanak,
- le transfert progressif de larges compétences de la France vers la Nouvelle-Calédonie,
- l'organisation, à l'issue de cette période transitoire, d'un à trois référendums sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie.

Cet accord pose le principe d'une restriction du corps électoral :

- pour la consultation par laquelle les populations de Nouvelle-Calédonie seront appelées à approuver cet accord par référendum, le 8 novembre 1998 ⁽¹⁾;
- pour les élections des membres du congrès et des assemblées de province : « *le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée* » ;
- pour les consultations sur l'autodétermination prévues à l'issue de la période prévue par l'accord : « *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* ».

Ces dispositions fondent l'existence des deux listes électorales spéciales mises en place par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 et la loi organique statutaire du 19 mars 1999 ⁽²⁾ , en plus de la liste électorale générale :

- la liste électorale spéciale pour les élections des membres du congrès et des assemblées de province (aussi appelée liste électorale spéciale provinciale ou LESP) ;

(1) *Le point 2.2.1 de l'accord dispose ainsi que « La loi constitutionnelle pour la Nouvelle-Calédonie permettra que ne se prononcent que les électeurs admis à participer au scrutin prévu à l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988. »*

(2) *La [loi constitutionnelle n° 98-610](#) du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie et la [loi n° 99-209 organique](#) du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (ci-après « loi organique statutaire de 1999 ») intègrent les dispositions de l'accord de Nouméa dans le droit.*

– la liste électorale spéciale pour les consultations sur l'accès à la pleine souveraineté prévues par l'accord (aussi appelée LESC), construite autour de la notion de droit international de « *populations intéressées* ».

Les conditions d'inscription sur ces listes sont distinctes, comme le montre le tableau ci-dessous. Par conséquent, elles ne comptent pas le même nombre d'inscrits : la liste électorale générale compte actuellement **221 597 électeurs** ⁽¹⁾, la liste spéciale provinciale en compte **178 374** ⁽²⁾ et la liste spéciale pour la consultation **184 364** ⁽³⁾.

LES TROIS LISTES ÉLECTORALES EN NOUVELLE-CALÉDONIE

	Fondement	Scrutins
Liste électorale générale	Code électoral	Référendums nationaux Élections présidentielles Élections législatives Élections européennes Élections municipales
Liste électorale spéciale provinciale	Articles 188 et 189 de la loi organique du 19 mars 1999	Élections du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie depuis 1999
Liste électorale spéciale pour les consultations	Article 218 de la loi organique du 19 mars 1999	Consultations sur l'accession à la pleine souveraineté organisées dans le cadre de l'accord de Nouméa (en 2018, 2019 et 2021)

i. La liste électorale générale

La liste électorale générale est la liste de droit commun, régie par le code électoral.

Tous les citoyens français qui y figurent peuvent ainsi voter aux référendums nationaux, à l'élection présidentielle, aux élections législatives, aux élections des représentants français au Parlement européen et aux élections municipales ⁽⁴⁾.

ii. La liste électorale spéciale provinciale

L'accord de Nouméa précise les contours du corps électoral spécial provincial.

(1) Au 29 février 2024.

(2) À l'issue de sa dernière révision ordinaire pour 2023.

(3) Non révisée depuis le 12 décembre 2021, faute de consultations supplémentaires à organiser.

(4) Conformément au droit de l'Union européenne, les citoyens de l'Union européenne installés en Nouvelle-Calédonie et inscrits sur les listes électorales de droit commun sont admis à participer aux élections municipales ainsi qu'aux élections européennes.

Dispositions de l'accord de Nouméa relatives au corps électoral provincial

« 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.

La notion de domicile s'entendra au sens de l'article 2 de la loi référendaire. La liste des électeurs admis à participer aux scrutins sera arrêtée avant la fin de l'année précédant le scrutin.

Le corps électoral restreint s'appliquerait aux élections communales si les communes avaient une organisation propre à la Nouvelle-Calédonie. »

(Point 2.2.1 de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998)

Ces dispositions sont mises en œuvre par l'article 188 de la loi organique statutaire de 1999. Selon cet article, sont seules admises à élire les membres du congrès et des assemblées de province les personnes qui, inscrites sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie, satisfont les conditions suivantes :

– soit remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 sur l'accord de Nouméa, c'est-à-dire les électeurs inscrits en 1998 sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie et y étant à cette date domiciliés depuis le 6 novembre 1988 ;

– soit 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 ;

– soit 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 l'un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998 sur l'accord de Nouméa,
- soit avoir un de leurs parents inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

iii. La liste électorale spéciale pour les consultations

L'accord de Nouméa précise les contours du corps électoral spécial pour les consultations.

Dispositions de l'accord de Nouméa relatives au corps électoral pour les consultations

« Le corps électoral pour les consultations relatives à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie intervenant à l'issue du délai d'application du présent accord (point 5) comprendra exclusivement : les électeurs inscrits sur les listes électorales aux dates des consultations électorales prévues au 5 et qui ont été admis à participer au scrutin prévu à l'article 2 de la loi référendaire, ou qui remplissaient les conditions pour y participer, ainsi que ceux qui pourront justifier que les interruptions dans la continuité de leur domicile en Nouvelle-Calédonie étaient dues à des raisons professionnelles ou familiales, ceux qui, de statut coutumier ou nés en Nouvelle-Calédonie, y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux et ceux qui ne sont pas nés en Nouvelle-Calédonie mais dont l'un des parents y est né et qui y ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux.

Pourront également voter pour ces consultations les jeunes atteignant la majorité électorale, inscrits sur les listes électorales, et qui, s'ils sont nés avant 1988, auront eu leur domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ou, s'ils sont nés après 1988, ont eu un de leurs parents qui remplissait ou aurait pu remplir les conditions pour voter au scrutin de la fin de 1998.

Pourront également voter à ces consultations les personnes qui pourront justifier, en 2013, de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie. »

(Point 2.2.1 de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998)

Il est mis en œuvre par l'article 218 de la loi organique statutaire de 1999.

Ainsi, sont inscrits sur cette liste les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de la consultation considérée, et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 sur l'accord de Nouméa – ce qui implique d'avoir été présent en Nouvelle-Calédonie entre 1988 et 1998 ;

b) N'étant pas inscrits sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplissent néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;

c) N'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifient que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;

d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;

e) Avoir l'un de leurs parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;

f) Pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014 ;

g) Être nés avant le 1^{er} janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;

h) Être nés à compter du 1^{er} janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

Ces conditions témoignent de l'exigence d'un lien fort avec le territoire de la Nouvelle-Calédonie, ce lien pouvant naître d'une **domiciliation de longue date** ou de la **présence d'un parent** remplissant cette même condition.

2. Après la signature de l'accord de Nouméa, les indépendantistes remettent en question leur signature concernant un corps électoral glissant malgré l'avis du Conseil constitutionnel

a. La décision du Conseil constitutionnel en 1999 en faveur d'un corps électoral « glissant »

Le Conseil constitutionnel, saisi sur la loi organique statutaire du 19 mars 1999, **réaffirme le corps électoral glissant** : « *il ressort des dispositions combinées des articles 188 et 189 que doivent notamment participer à l'élection des assemblées de province et du congrès les personnes qui, à la date de l'élection, figurent au tableau annexe mentionné au I de l'article 189 et sont domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998* » ⁽¹⁾.

Pour le Conseil constitutionnel, cette interprétation ressort non seulement de la lettre de la loi organique, mais elle est aussi « **seule conforme à la volonté du pouvoir constituant, éclairée par les travaux parlementaires dont est issu l'article 77** ». De fait, le rapport de la députée Catherine Tasca sur le projet de loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 se borne à préciser que pourront voter « *les personnes qui rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection* » sans faire mention d'une date limite d'arrivée sur le territoire calédonien ⁽²⁾. Il en va de même pour le rapport du sénateur Jean-Marie Girault ⁽³⁾.

Enfin, le Conseil ajoute que son interprétation « **respecte l'accord de Nouméa** ». Le commentaire de la décision paru aux Cahiers du Conseil

(1) *Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.*

(2) *Rapport n° 972 du 9 juin 1998 de Catherine Tasca, députée, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie.*

(3) *Rapport n° 522 du 24 juin 1998 de Jean-Marie Girault, sénateur, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie.*

constitutionnel précise à cet égard que « *le Conseil ne pouvait faire prévaloir l'interprétation excluant du corps électoral restreint les personnes inscrites au tableau annexe après 1998. En effet, en raison de son ampleur* », cette atteinte au principe d'égalité « *n'aurait pu trouver de fondement constitutionnel que dans des stipulations expresses de l'accord de Nouméa faisant définitivement obstacle à la participation des nationaux français installés en Nouvelle-Calédonie après le 8 novembre 1998 à l'élection des assemblées de province et du congrès* ».

En l'absence de dispositions expresses de l'accord, le Conseil a fait prévaloir l'interprétation la moins attentatoire aux principes constitutionnels.

b. Lors de la révision constitutionnelle du 23 février 2007, l'État, face à la pression des indépendantistes, gèle unilatéralement et sans consensus le corps électoral spécial provincial

À l'approche de l'année 2008, soit dix ans après l'accord de Nouméa, date à laquelle des personnes arrivées sur le territoire après 1998 commençaient à remplir la condition de dix ans de résidence, la pression des indépendantistes s'accroît afin de modifier en profondeur les équilibres de l'accord.

C'est face à cette pression et aux menaces grandissantes du FLNKS, que l'État modifie la Constitution et prive des milliers de personnes, dont des natifs, du droit de vote dont elles disposaient, instaurant de fait un droit du sang au sein d'un territoire de la République française. Le professeur Olivier Gohin confirmera lors des auditions que « *le droit du sang était censé avoir disparu depuis la Révolution française.* »

La loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 complète l'article 77 de la Constitution d'un paragraphe précisant que le « tableau annexe » mentionné à l'article 188 de la loi organique statutaire de 1999 est celui « *dressé à l'occasion du scrutin [de 1998] et comprenant les personnes non admises à y participer* »⁽¹⁾.

Par cette loi, l'État français dédit l'avis du Conseil Constitutionnel et consacre ainsi les revendications des indépendantistes avec le principe d'un « gel » du corps électoral spécial provincial.

La loi ferme la porte à la possibilité d'inscrire ultérieurement sur la liste électorale provinciale, 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.

(1) Une révision constitutionnelle en ce sens avait déjà été initiée en 1999, sans aller à son terme, la réunion du Congrès du Parlement ayant été annulée.

Sans effet pour les personnes qui remplissaient les conditions pour voter lors de la consultation du 8 novembre 1998 et pour leurs enfants, cette révision constitutionnelle affecte la situation des personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie après 1998 ainsi que celle de leurs enfants qui ont atteint la majorité après le 31 octobre 1998 et justifiant de dix ans de résidence à la date de l'élection.

Il faut insister sur le fait que ce gel n'est pas, contrairement aux accords de Nouméa et de Matignon, le fruit d'un accord local entre indépendantistes et non indépendantistes, comme l'ont rappelé les représentants du groupe Loyaliste ainsi que les signataires de l'accord de Nouméa. Les seuls Calédoniens ayant pu donner leur avis à cette occasion ont été les deux députés et le seul sénateur du territoire !

3. La teneur exacte de l'accord signé en ce qui concerne le corps électoral – glissant ou gelé : « une maladresse de rédaction » ?

Au cours des nombreuses auditions conduites dans le cadre de ses travaux sur ce projet de loi, votre rapporteur observe que les indépendantistes invoquent des oublis ou des erreurs de rédaction dans les textes pour renier l'accord qu'ils avaient pu donner à un corps électoral glissant.

Le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie Roch Wamytan considère que le gel était implicite en 1998 mais a été exclu de la rédaction par une « maladresse de rédaction », avant d'assurer, en tant qu'ancien acteur des négociations, que sans le gel, son camp n'aurait pas signé.

Pour autant, toutes les autres personnes auditionnées, non moins impliquées dans la signature de l'accord de Nouméa, s'inscrivent en faux contre cette position.

Parmi les signataires de l'accord au nom du RPCR, MM. Simon Loueckhote et Bernard Deladrière assurent ainsi avoir signé pour un corps électoral glissant. M. Harold Martin voit dans le gel « *une trahison de l'accord de Nouméa* » et voit dans sa mise en œuvre le fruit de considérations idéologiques.

Mme Virginie Ruffenach (Le Rassemblement) et M. Bernard Deladrière s'appuient en particulier sur le document d'information distribué par l'État dans le cadre de la campagne référendaire de 1998, et précisant : « *La citoyenneté calédonienne bénéficiera à toute personne de nationalité française ayant un lien fort avec la Nouvelle-Calédonie (résidant depuis dix ans sur le territoire), les interruptions pour motifs familiaux ou professionnels étant pris en compte* » ⁽¹⁾ .

L'absence de référence à une date limite d'arrivée sur le territoire, passée laquelle les citoyens français ne pourraient plus espérer avoir la citoyenneté calédonienne sur le fondement de leur durée de résidence, laisse

(1) Service d'information du Gouvernement, *l'Accord de Nouméa : dix questions, dix réponses*, point 4.

penser que le corps électoral était bel et bien pensé, dans ce document, comme glissant.

B. ÉLÉMENT CLEF DE L'ACCORD DE NOUMÉA, LE CORPS ÉLECTORAL SPÉCIAL PROVINCIAL, DANS SA FORME ACTUELLE, N'EST PLUS ACCEPTABLE

L'inscription sur la liste électorale provinciale permet de désigner des élus dans des institutions qui sont au cœur de la vie politique calédonienne. Or la composition actuelle du corps électoral provincial est de plus en plus insatisfaisante, parfois jusqu'à l'absurde.

1. Un rôle structurant dans le développement politique et démocratique de la Nouvelle-Calédonie

a. Des élections structurantes pour la vie politique calédonienne

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie, issues de l'accord de Nouméa, comprennent une assemblée délibérante (le congrès), un exécutif (le gouvernement collégial), un Sénat coutumier, un conseil économique, social et environnemental, des conseils coutumiers, trois provinces – Nord, Sud et îles Loyauté – et 33 communes.

i. Le rôle du congrès et des provinces

Les élections provinciales permettent d'élire non seulement les **76 membres des trois assemblées de province** mais aussi, **parmi eux, les 54 membres du congrès**, qui en sont l'émanation directe. Ils sont élus pour cinq ans, de façon concomitante, au cours d'une élection au scrutin de liste.

Les membres du congrès et des assemblées de province

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

- quatorze membres pour l'Assemblée de la province des îles Loyauté, dont sept membres du congrès ;
- vingt-deux membres pour l'Assemblée de la province Nord, dont quinze membres du congrès ;
- quarante membres pour l'Assemblée de la province Sud, dont trente-deux membres du congrès.

Les assemblées de province et le congrès sont des institutions structurantes pour le territoire calédonien :

- Le congrès est l'assemblée délibérante de la collectivité de Nouvelle-Calédonie. 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 ⁽¹⁾. Ses 54 membres élisent aussi les **membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie** (cinq à onze personnes), au scrutin de liste à la proportionnelle des groupes politiques constitués au congrès.

– Les trois provinces sont des **collectivités territoriales, dotées d'une compétence de principe** ⁽²⁾ et en tout état de cause de prérogatives plus étendues que les régions françaises de droit commun, parmi lesquelles le développement économique et touristique, la culture et la protection du patrimoine, la jeunesse et les sports ou encore la protection de l'environnement.

ii. Le droit à l'autodétermination

Par ailleurs, l'accord de Nouméa (point 5) et la loi organique statutaire de 1999 offrent au congrès de la Nouvelle-Calédonie des **prérogatives spécifiques pour la mise en œuvre du droit à l'autodétermination** :

– le congrès 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 de la loi organique ;

– 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**.

Cette prérogative du congrès est désormais **caduque**, dans la mesure où les trois consultations prévues dans le cadre fixé des accords de Nouméa et de la loi organique du 19 mars 1999 ont été organisées.

Néanmoins, la question des modalités futures d'exercice du droit à l'autodétermination n'est pas obsolète et pourrait être abordée dans un futur accord politique entre Calédoniens. **Il n'est pas exclu que le congrès conserve des prérogatives à cet égard et sa composition politique a donc des conséquences sur l'avenir institutionnel du territoire et sa place au sein de la République.**

(1) Par ailleurs, 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.

(2) Aux termes de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999, 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.

iii. Les contours de la citoyenneté calédonienne

Enfin, **les contours de la liste électorale provinciale correspondent à ceux de la citoyenneté calédonienne**. Le principe de cette dernière résulte de l'accord de Nouméa : elle « *fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale. Elle sera aussi une référence pour la mise au point des dispositions qui seront définies pour préserver l'emploi local* » ⁽¹⁾.

Cette disposition est traduite à l'article 4 de la loi organique statutaire de 1999 : « *Il est institué une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie dont bénéficient les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées à l'article 188* ».

Outre le droit de vote aux élections provinciales, la citoyenneté calédonienne donne accès à certains droits en matière d'emploi. L'article 24 de la loi organique statutaire de 1999 dispose que « *Dans le but de soutenir ou de promouvoir l'emploi local, la Nouvelle-Calédonie prend au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence des mesures visant à favoriser l'exercice d'un emploi salarié, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux avantages individuels et collectifs dont bénéficient à la date de leur publication les autres salariés.* »

« *De telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions à la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et à la fonction publique communale. La Nouvelle-Calédonie peut également prendre des mesures visant à restreindre l'accession à l'exercice d'une profession libérale à des personnes qui ne justifient pas d'une durée suffisante de résidence.* »

b. Un corps électoral qui a permis le fonctionnement normal et apaisé des institutions

Il est indéniable que le corps électoral restreint issu de l'accord de Nouméa a permis à la Nouvelle-Calédonie de connaître un fonctionnement démocratique normal et apaisé pendant toute la durée d'application de l'accord. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), dans son arrêt *Py c/ France*, voit dans la condition de résidence « *un élément essentiel à l'apaisement du conflit* » ⁽²⁾.

Cinq élections provinciales ont été organisées – en 1999, 2004, 2009, 2014 et 2019 – sans incident majeur et avec la participation des indépendantistes comme des non indépendantistes.

(1) Point 2 de l'accord de Nouméa.

(2) CEDH, arrêt du 11 janvier 2005, [Py contre France](#).

c. Une clé de répartition des sièges au congrès dont le caractère favorable aux indépendantistes ne fait que s'amplifier

Lors de ses auditions, votre rapporteur a voulu approfondir l'un des sujets qui a été débattu au Sénat, celui du déséquilibre de la répartition des sièges au congrès au profit de la province des Îles Loyauté et de la province Nord.

La composition actuelle du congrès est caractérisée par un écart de représentation extrêmement important entre les trois provinces. En effet, la province Sud comprend 75 % de la population calédonienne mais est représentée uniquement par 59 % des élus du congrès.

Il faut aujourd'hui 2,4 fois plus d'habitants en province sud qu'en province des îles pour un élu. En 1998, au moment de l'accord de Nouméa, ce rapport de représentativité n'était que de 1,4, tout comme lors des accords Matignon en 1988. En 1985, lors de la mise en place des régions Sud, Ouest, Est et Îles de Nouvelle-Calédonie dans le cadre du statut « Fabius-Pisani » (septembre 1985) le Conseil Constitutionnel avait lui-même censuré un rapport de représentativité de deux entre le sud et les îles.

Le rapporteur souhaite souligner que les amendements déposés au Sénat allaient dans le même sens que cette révision, un retour aux équilibres de l'accord de Nouméa.

Il semblait au rapporteur que l'intervention du législateur constitutionnel était nécessaire pour réduire cet écart de représentation des trois provinces au congrès de la Nouvelle-Calédonie afin de ne pas s'éloigner de manière outrancière d'un fonctionnement démocratique. Cependant, marqué par une volonté d'aboutir à un vote conforme sur la présente révision constitutionnelle, votre rapporteur n'a pas déposé d'amendement dans ce sens et portera ce sujet dans le cadre des négociations locales.

2. Un corps électoral provincial qui, dans sa forme actuelle, s'avère de plus en plus problématique

a. La part croissante des électeurs exclus du scrutin provincial

Le rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de réforme constitutionnelle de 2007, Didier Quentin, se voulait rassurant : le passage du corps électoral glissant à un corps électoral gelé devait avoir pour conséquence « *de réduire le corps électoral de 712 électeurs en 2009⁽¹⁾ et de 4 722 électeurs en 2014⁽²⁾ »*. Il précisait que « *le nombre de personnes concernées par la différence d'interprétation peut paraître relativement faible au regard du total des votants* »

(1) Correspondant au nombre de personnes qui, arrivées en Nouvelle-Calédonie en 1999 et inscrites au tableau annexe en 2000, atteignaient donc la durée de résidence de dix ans en 2009.

(2) Correspondant à la somme du nombre de personnes arrivées entre 1999 et 2004 qui auraient, à la date des élections provinciales de 2014, été en mesure de remplir utilement la condition de résidence de dix ans et ainsi d'être inscrites sur la liste électorale provinciale.

tout en défendant la nécessité d'une intervention du pouvoir constituant au regard des « *conséquences pratiques traduites en termes de citoyenneté* » et de la « *charge symbolique attachée à cette question* » ⁽¹⁾.

Or, force est de constater qu'il s'est lourdement trompé. **Le nombre de personnes exclues du corps électoral provincial est largement supérieur aux projections avancées à l'époque.**

En 2007, par extrapolation de la moyenne des inscrits sur le tableau annexe les années précédentes (environ 750 par an), le nombre d'exclus supplémentaires du scrutin, par rapport à une absence de gel, avait été estimé à 8 327 électeurs à l'horizon 2019. Cela représente 6 % du corps électoral spécial de 2006.

Or, selon les estimations réalisées en 2023 par le Haut-commissariat, l'intégration sur la liste électorale spéciale des résidents depuis dix ans et des natifs n'y figurant pas déjà augmenterait cette liste de 25 709 électeurs, soit **14 % de la liste provinciale.**

En ajoutant à ce chiffre les effectifs des personnes qui résident depuis moins de dix ans en Nouvelle-Calédonie, le nombre total de personnes inscrites au tableau annexe s'élève à **42 595 en 2023**, soit 23,88 % du total.

Cette proportion n'était que de 7,5 % en 1999.

Les tableaux et graphiques ci-dessous illustrent ces tendances.

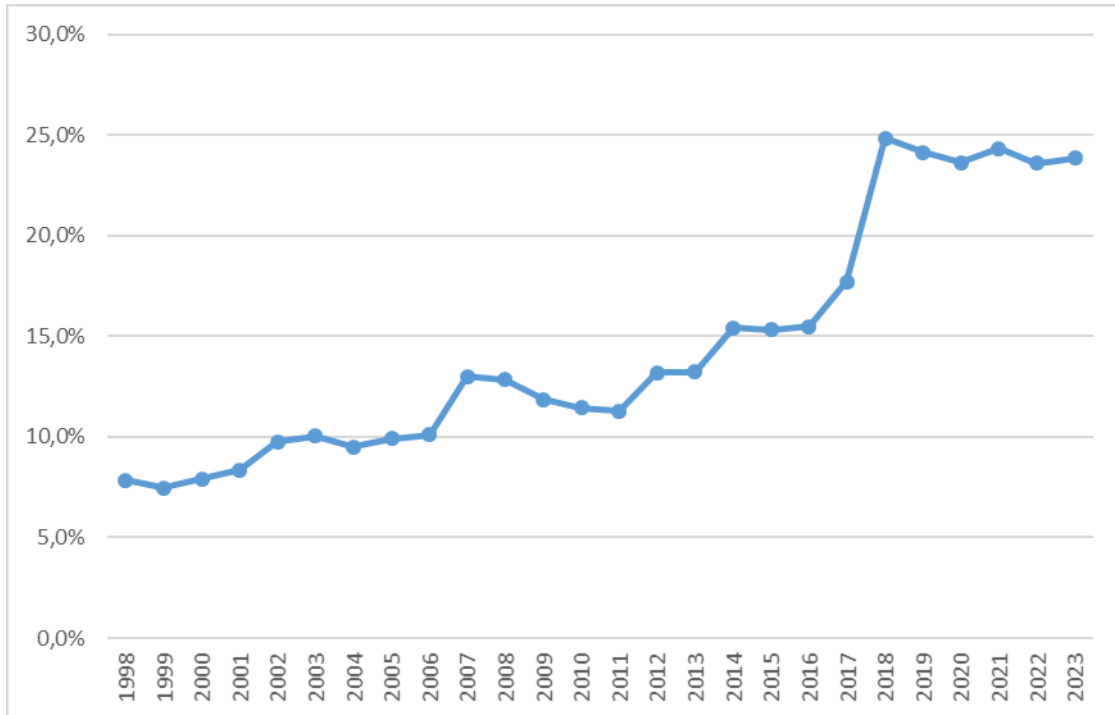
(1) [Rapport n° 3506](#) de Didier Quentin, rapporteur, sur le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INSCRITS SUR LA LISTE SPÉCIALE, LE TABLEAU ANNEXE ET LA LISTE GÉNÉRALE DEPUIS L'ACCORD DE NOUMÉA ⁽¹⁾

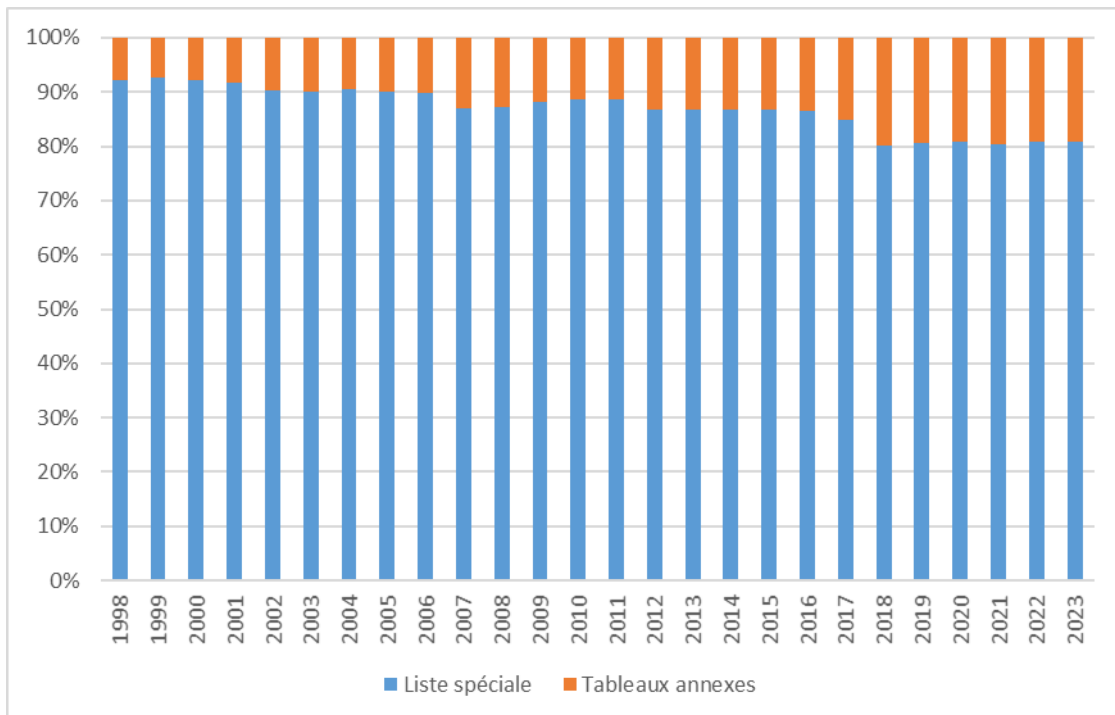
	Liste spéciale	Tableau annexe	Liste générale	Part des exclus
1998	104 078	8 868	112 946	7,9%
1999	108 441	8 738	117 179	7,5%
2000	109 940	9 450	119 390	7,9%
2001	112 618	10 271	122 889	8,4%
2002	114 495	12 395	126 890	9,8%
2003	116 829	13 031	129 860	10,0%
2004	119 546	12 575	132 121	9,5%
2005	122 202	13 460	135 662	9,9%
2006	124 661	14 037	138 698	10,1%
2007	126 829	18 957	145 786	13,0%
2008	130 300	19 188	149 488	12,8%
2009	135 250	18 208	153 458	11,9%
2010	138 762	17 926	156 688	11,4%
2011	141 764	18 029	159 793	11,3%
2012	143 928	21 898	165 826	13,2%
2013	147 002	22 431	169 433	13,2%
2014	152 462	23 527	175 989	15,4%
2015	154 728	23 715	178 443	15,3%
2016	157 151	24 335	181 486	15,5%
2017	160 362	28 419	188 781	17,7%
2018	167 678	41 660	209 338	24,8%
2019	169 635	40 957	210 592	24,1%
2020	173 642	41 063	214 705	23,6%
2021	177 157	43 116	220 273	24,3%
2022	176 461	41 679	218 140	23,6%
2023	178 374	42 595	220 969	23,9%

(1) Au sujet de la forte hausse des effectifs, observée en 2018, sur la liste électorale générale (+ 20 557 personnes) et sur le tableau annexe (+ 13 241 personnes), le Haut-commissariat rappelle que conformément au souhait acté en comité des signataires de l'accord de Nouméa, des campagnes d'information et des modalités d'inscriptions d'office ont permis, cette année-là, d'inscrire un nombre important d'électeurs pour s'assurer que l'ensemble des personnes pouvant satisfaire aux conditions d'inscription sur la liste référendaire soit en mesure de voter au référendum de 2018.

ÉVOLUTION DE LA PART DES ÉLECTEURS INSCRITS SUR LA LISTE GÉNÉRALE MAIS NON ADMIS À VOTER AU SCRUTIN PROVINCIAL (1998-2023)



PART DES INSCRITS SUR LA LISTE PROVINCIALE ET DES INSCRITS AU TABLEAU ANNEXÉ PARMIS LE TOTAL DES ÉLECTEURS DE LA LISTE GÉNÉRALE



Source du tableau et des deux graphiques : commission des Lois avec données ISEE.

b. Des situations paradoxales et incohérentes avec l'esprit de l'accord de Nouméa

Le gel du corps électoral a aussi donné lieu à des situations qui peuvent paraître absurdes et tenir davantage à une absence d'anticipation qu'à un réel choix politique.

● Il exclut du vote plusieurs catégories de personnes qui présentent pourtant un lien certain avec le territoire calédonien :

– Les **conjoint**s de citoyens calédoniens ne bénéficient d'aucune faculté permettant d'accéder à la citoyenneté, même conditionnée à une durée de mariage, **ce qui est contraire au droit commun de la nationalité** ;

– Les **petits-enfants** d'un électeur inscrit sur les listes en 1998, contrairement à ses enfants, sont aussi exclus, l'article 188 de la loi organique ne prévoyant une « transmission » du droit de vote que par les parents et non par les grands-parents. Dans son avis consultatif du 7 décembre 2023 sur la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État observait ainsi que si ces stipulations demeuraient inchangées, « ***ce corps électoral connaîtrait à terme une attrition telle qu'il finirait par s'éteindre de façon certaine, privant ces institutions de tout corps électoral*** » pour conclure « *qu'il en résulte nécessairement que les partenaires n'ont pas entendu donner à cette définition du corps électoral une application indéfinie* » ⁽¹⁾. Cela signifie que le corps électoral gelé doit disparaître pour des raisons de démocratie et de survie des institutions.

Cette situation mène de fait à l'exclusion de certains **natifs** de Nouvelle-Calédonie, d'une part pour les raisons évoquées ci-dessus au sujet des petits-enfants, d'autre part car le gel du corps électoral exclut aussi, par ricochet, les enfants des électeurs inscrits au tableau annexe après 1998 ⁽²⁾ (sauf s'ils sont inscrits sur le fondement d'autres critères ⁽³⁾). Le professeur Olivier Gohin évoquait ainsi une forme de « *droit du sang électoral* ».

● La **liste électorale spéciale provinciale compte désormais moins d'inscrits que la liste électorale spéciale pour la consultation** : le hiatus entre les deux listes serait d'environ **12 000 personnes**.

Cette situation est contraire à l'intention initiale des signataires de l'accord. Pour M. Milakulo Tukumuli, président de l'Éveil océanien, cela « *peut paraître incompréhensible* ». Le corps électoral pour les consultations était initialement **pensé comme plus restreint que le corps électoral provincial**, eu

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

(2) Par exemple, Raphaël Romano, président de l'association « Un cœur une voix », installé depuis 1999, ne peut toujours pas voter aux élections provinciales. Il évoque dans son audition une « tare » qu'il transmet à ses enfants qui, nés, Nouvelle-Calédonie, n'ont pas non plus le droit de vote.

(3) Ce qui est le cas des personnes devenues majeures après le 31 octobre 1998 mais justifiant de dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie en 1998.

égard à l'enjeu des scrutins auquel il donne accès, qui engagent durablement l'avenir institutionnel du territoire.

In fine, **le corps électoral restreint exclut, aujourd'hui, des personnes qui ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie**, comme le soulignait l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie auditionnée par votre rapporteur.

Les propos de Mme Sonia Lagarde, ancienne députée, maire de Nouméa, qui indiquait au cours de son audition compter au sein du conseil municipal deux personnes exclues du vote mais parfaitement intégrées – en témoigne leur investissement au niveau local – vont dans le même sens.

Pour M. Raphaël Romano, président de l'association « Un cœur une voix » qui milite pour le dégel du corps électoral, *« c'est pas des Blancs de passage, des Européens de passage qui sont exclus du corps électoral ; la balance migratoire est déficitaire »*.

C. LA RÉVISION DU CORPS ÉLECTORAL, UNE NÉCESSITÉ JURIDIQUE ET UN IMPÉRATIF POLITIQUE

L'organisation des trois consultations, et plus encore leur résultat, marquent la clôture du processus organisé par l'accord de Nouméa.

Dès lors, la révision du corps électoral spécial provincial, intrinsèquement lié à l'accord et à son caractère transitoire, apparaît indispensable juridiquement et politiquement.

De fait, sans toujours se prononcer sur la méthode retenue, les personnalités politiques auditionnées par votre rapporteur partagent l'avis que le corps électoral ne peut rester en l'état.

1. Une nécessité juridique : réduire l'ampleur des dérogations aux principes constitutionnels justifiées par le caractère transitoire de l'accord de Nouméa

a. Des dérogations à des principes constitutionnels et conventionnels mises en place dans un contexte transitoire bien précis

La restriction du corps électoral constitue **une dérogation aux principes d'égalité et d'universalité du suffrage**, consacrés par la Constitution et par divers engagements européens et internationaux auxquels la France a souscrit :

– d'une part, l'article 1^{er} de la Constitution qui dispose que la République *« assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion »*. Son article 3 précise que *« [s]ont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques »* ; selon l'article 6 de la

Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui fait partie du bloc de constitutionnalité, « [l]a Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation ».

– d'autre part, l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la CEDH qui rappelle que 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.

Si cette dérogation a été validée par les juges de la CEDH en 2005 dans *Py c/ France*, la Cour relevait que le système ainsi mis en place « correspond à une phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté et s'inscrit dans un processus d'autodétermination ». Il faut par ailleurs relever, comme le fait le Conseil d'État dans son avis du 7 décembre 2023 ⁽¹⁾, que **cette décision est intervenue dans un contexte où le corps électoral était encore glissant.**

Si la Cour constate que « la condition de résidence poursuit un but légitime » et n'est pas disproportionnée, c'est sur « le fait de n'accorder le droit de vote aux élections des membres du congrès de Nouvelle-Calédonie qu'aux seuls individus pouvant justifier d'une résidence de dix ans au moins sur le territoire », qu'elle se prononce, pas sur le fait de n'accorder ce droit qu'aux seuls individus arrivés avant 1998.

Le rapporteur se demande jusqu'où ira la CEDH, alors que le débat porte désormais sur un corps électoral non plus glissant mais bien gelé. Le rapporteur se demande également, dans l'hypothèse où le retour au corps électoral glissant est acté, si ce dernier ne serait pas également remis en question par la CEDH, étant donné que nous nous trouvons désormais hors de la « phase transitoire » définie par la Cour.

b. La fin du processus défini par l'accord de Nouméa constitue un changement de circonstances qui empêche le maintien de règles dérogatoires

Il est manifeste que la période transitoire prévue par cet accord est terminée, ce qui empêche juridiquement le maintien de règles si profondément dérogatoires.

Selon ses propres termes, l'accord définissait « pour vingt années l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation. ». Or, **vingt-six années se sont écoulées et les trois consultations prévues par cet accord ont eu lieu.** Cela n'implique pas que l'accord cesse de produire immédiatement des effets juridiques ; mais **pour M. Olivier Gohin, ses**

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

dispositions justifiées par le caractère inachevé et transitoire du statut n'ont plus lieu d'être.

Telle est l'analyse du Conseil d'État, qui dans son avis du 7 décembre 2023, concède que « *les circonstances propres à la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie sont toujours de nature à justifier l'existence d'un corps électoral spécifique* » tout en estimant que « *la compatibilité des règles en vigueur avec les engagements internationaux de la France est incertaine alors que le processus défini par l'accord de Nouméa est achevé* »⁽¹⁾. Dès lors, « *il y a lieu de considérer que certaines de ces dérogations ne sont dès à présent plus strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'accord et que, à tout le moins, leur ampleur a vocation à se réduire* ». Dans son avis du 25 janvier 2024, il confirme cette analyse en observant que « *les règles qui définissent aujourd'hui l'établissement du corps électoral [...] présentent un risque nouveau d'entrer en contradiction, d'une part avec les principes constitutionnels [...] d'autre part avec les engagements internationaux de la France* »⁽²⁾.

Certes, d'un point de vue purement juridique, le caractère constitutionnel des dispositions sur le corps électoral – rappelé par le Conseil d'État, dans la mesure où elles découlent de l'accord de Nouméa qui a lui-même valeur constitutionnelle – les placent au-dessus de tout contrôle de constitutionnalité. Saisi d'une réforme constitutionnelle en 2003, le Conseil constitutionnel a décliné sa compétence en la matière, en rappelant qu'il « *ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle* »⁽³⁾.

Pour autant, **le constituant doit tenir compte du droit international et européen** : la supériorité de la Constitution dans l'ordre juridique interne n'épuise pas pour autant le débat juridique sur les dérogations aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage.

Dès lors, la tenue des élections à corps électoral constant – et donc gelé – fait peser sur cette élection de forts risques juridiques : le décret de convocation des électeurs pourrait être attaqué avec succès devant le juge administratif, de même que le résultat du scrutin, ce qui pourrait conduire à l'annulation des élections ou de leur résultat. De tels recours auraient des chances d'aboutir, selon le professeur Olivier Gohin.

Une telle situation serait dramatique pour la démocratie mais aussi pour l'ensemble des Calédoniens, alors que le territoire a besoin de responsables politiques légitimes et prêts face aux défis économiques, démographiques et

(1) *Même avis.*

(2) Conseil d'État, [avis du 25 janvier 2024](#), n° 407958.

(3) [Décision n° 2003-469 DC](#) du 26 mars 2003, Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République.

institutionnels à venir. C'est pour éviter cette situation qu'une réforme du corps électoral préalable aux prochaines élections est indispensable.

Enfin, plusieurs personnalités politiques auditionnées tels que **l'ancien Président de la République François Hollande et le premier ministre Manuel Valls** ont partagé leur sentiment que les accords précédents étaient pensés comme devant finir par mener à une forme d'indépendance.

2. Un impératif politique : le respect par l'État du choix des Calédoniens de rester dans la République

La révision du corps électoral constitue aussi la suite logique des trois consultations relatives à l'autodétermination organisées dans le cadre de l'accord de Nouméa.

● Il faut en effet rappeler que si la conformité du gel avec l'intention des signataires de l'accord de Nouméa peut faire débat, **le caractère transitoire de ce gel est incontestable** : l'organisation des consultations marque la fin de la période transitoire dans laquelle ce gel s'inscrit.

Jamais il n'y a eu d'ambiguïté sur sa durée, qui devait même ne concerner que deux scrutins, comme l'attestent les déclarations de M. Dominique de Villepin, alors Premier ministre, devant le Parlement réuni en Congrès : « *Cette décision concerne exclusivement la période transitoire qui couvrira les élections provinciales et territoriales de 2009 et, le cas échéant, de 2014. Ces dispositions sont donc strictement limitées dans le temps et dans leur objet* » ⁽¹⁾.

Pour l'ancien Président de la République Nicolas Sarkozy, le gel du corps électoral était « un mal nécessaire » mais une fois les consultations organisées, « *le fleuve retrouverait son cours normal* » ⁽²⁾.

Le rapport de M. Didier Quentin sur le projet de révision constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution rappelait pour sa part, en décembre 2006 : « *il convient de conserver à l'esprit le caractère transitoire du processus entamé à Nouméa le 5 mai 1998 [...]. 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. [...] il [le droit de vote] devra être redéfini à l'aune de la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie en cas de maintien dans la République* ».

De même, pour le Conseil d'État, le constituant de 1998 et 2007 « *ne saurait avoir consenti... au maintien, sans limitation dans le temps, d'un régime électoral qui ne permettrait plus à l'avenir le fonctionnement démocratique*

(1) [Compte-rendu intégral](#) du Congrès du Parlement, lundi 19 février 2007.

(2) Entretien avec votre rapporteur.

normal de l'organisation politique mise en place à la suite l'accord de Nouméa » ⁽¹⁾.

● La réforme du corps électoral manifeste surtout la reconnaissance de la validité du résultat des consultations et **le respect du choix des Calédoniens qui ont, par trois fois, choisi de rester au sein de la République**. Ce point a été rappelé, sans surprise, par de nombreuses personnalités non indépendantistes entendues par votre rapporteur dans le cadre de ses travaux.

Si la légitimité politique de la troisième consultation est **remise en cause par les indépendantistes, cette revendication n'a pas de fondement en droit** ⁽²⁾ et **n'a jamais été contestée auprès d'une -Cour internationale**.

Les trois consultations sur l'autodétermination organisées en application de l'accord de Nouméa

La question posée, « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* », avait fait l'objet d'un accord entre les partenaires de l'accord sur proposition du Premier Ministre de l'époque, Edouard Philippe. Par cette question, le Premier Ministre avait donc acté un référendum « couperet » plutôt qu'un référendum de projet.

La première consultation, qui a eu lieu le 4 novembre 2018, a vu le « non » l'emporter (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, conformément à la loi organique, **à la demande des membres non indépendantistes 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.

Sur demande des élus indépendantistes du congrès de la Nouvelle-Calédonie, la troisième consultation s'est tenue comme prévu le 12 décembre 2021 ⁽³⁾ et a vu le « non » l'emporter une troisième fois avec 96,50 % des suffrages et un taux de participation de 43,87 %.

Le résultat des trois consultations fait aussi apparaître **les limites de la posture de neutralité absolue, ou d'équidistance** ⁽⁴⁾, parfois exigée de l'État : ce dernier se doit d'agir pour garantir le respect du résultat, issu d'une consultation démocratique. Plusieurs personnalités politiques auditionnées par votre rapporteur se sont prononcées en ce sens, comme M. Nicolas Sarkozy, ancien président de la République, ou M. Manuel Valls, ancien Premier ministre.

Si le risque de désordre, voire de contestation violente, émanant des indépendantistes si leurs revendications n'étaient pas prises en compte, est parfois

(1) *cons 13*

(2) *En mai 2022, le Conseil d'État a rejeté une demande d'annulation des résultats de la troisième consultation.*

(3) *Elle a fait l'objet d'un appel au boycott par le FLNKS, contestant le maintien du scrutin dans un contexte de Covid-19.*

(4) *Terme utilisé par François Hollande, alors président de la République.*

évoqué ⁽¹⁾ , **votre rapporteur déplore que la position des non indépendantistes soit trop souvent passée sous silence.**

Pourtant, ces derniers ont à cœur, eux aussi, de défendre leurs intérêts – intérêts qui, de surcroît, se sont exprimés démocratiquement dans les urnes par trois reprises – alors que d’autres ont préféré bouder les élections.

● Enfin, il convient de garder à l’esprit qu’en droit international, trois modalités d’accession à la pleine autonomie sont prévues : l’indépendance, **l’association libre à un État indépendant** ou **l’intégration à un État indépendant** ⁽²⁾. L’accession à l’indépendance n’est donc qu’une modalité parmi d’autres, le choix « libre et volontaire » devant revenir aux populations du territoire intéressé.

Or, le résultat des trois consultations successives exclut que la Nouvelle-Calédonie prenne le chemin de l’indépendance à court ou moyen terme.

(1) *Par exemple, par l’ancien Premier ministre Jean-Marc Ayrault au cours de son audition.*

(2) *Principe VI de l’annexe à la résolution 1541 de l’Assemblée générale des Nations unies, « Principes qui doivent guider les États membres pour déterminer si l’obligation de communiquer des renseignements, prévue à l’alinéa e de l’Article 73 de la Charte, leur est applicable ». L’article 73 de la Charte des Nations Unies fait obligation aux États membres qui administrent des territoires non autonomes « de communiquer régulièrement au Secrétaire général, à titre d’information, sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d’ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique » relatifs au territoire en question.*

II. UN TEXTE MESURÉ QUI LAISSE TOUTES SES CHANCES À UN ACCORD LOCAL, QUE VOTRE RAPPORTEUR APPELLE DE SES VŒUX

Des sujets d'ampleur restent à traiter pour le développement futur du territoire : les institutions, le partage des compétences, le nickel et plus généralement la situation économique. Aussi votre rapporteur appelle-t-il de ses vœux un accord local entre Calédoniens, sous l'égide de l'État.

Compte-tenu du résultat des trois consultations, le futur statut du territoire ne pourra s'inscrire que **dans le cadre de l'appartenance de la Nouvelle-Calédonie à la République française.**

En attendant un accord, la tenue des élections est indispensable pour redonner du dynamisme et désigner de nouveaux interlocuteurs sur ces différents sujets.

A. LA RECHERCHE D'UN ACCORD ENTRE LES PARTENAIRES LOCAUX RESTE UNE PRIORITÉ POLITIQUE QUI SE TRADUIT DANS LE TEXTE

Votre rapporteur entend les interrogations sur l'opportunité du projet de loi constitutionnelle, alors même que les discussions entre les parties locales n'ont pas encore permis d'aboutir à un accord global sur le futur statut du territoire.

Pourtant, l'idée selon laquelle le projet de loi, dans sa démarche ou son contenu, mettrait en péril la perspective d'un tel accord, est infondée juridiquement et politiquement : **ce texte n'est pas exclusif du dialogue et des solutions politiques que de nombreux acteurs et votre rapporteur lui-même souhaitent.**

Surtout, historiquement, comme l'observait le préfet Rémi Bastille au cours de son audition par votre rapporteur, **ce n'est pas le temps mais bien une volonté partagée des deux parties qui a permis l'émergence du consensus.** Face à l'urgence, les accords de Matignon ont été négociés en quelques jours et ceux de Nouméa en quelques semaines.

Malgré plus de deux ans de discussions, aucun accord n'a pour l'instant été trouvé – l'ancien Premier ministre Édouard Philippe observait lors de son audition, qu'en Nouvelle-Calédonie, « *Tout le monde demande du temps mais personne ne s'en sert* ». Votre rapporteur déplore quant à lui que l'invocation du nécessaire consensus soit parfois le faux nez de la contestation du résultat des consultations sur l'autodétermination.

1. Une priorité politique manifeste accordée au consensus local

a. La recherche d'un accord global entre les acteurs calédoniens depuis la troisième consultation

Le fait que plus de deux ans se soient écoulés depuis la dernière consultation organisée en décembre 2021 met à mal l'idée selon laquelle le dégel du corps électoral serait imposé par l'État de façon précipitée.

Ce délai a été consacré à la recherche d'un accord, conformément aux dispositions de l'accord de Nouméa qui prévoyait simplement que « *Si la réponse [à la troisième consultation] est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée* ».

Après le refus initial du FLNKS de répondre à l'invitation de la Première ministre à initier un nouveau cycle de discussions pour déterminer un nouveau statut, en octobre 2022, **l'État n'a pas ménagé ses efforts pour faciliter les discussions et l'émergence d'une solution consensuelle :**

– Le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, M. Gérald Darmanin, s'est rendu plusieurs fois sur le territoire : du 28 novembre au 4 décembre 2022, du 3 au 5 mars 2023, du 1^{er} 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 à Paris pour des discussions bilatérales consacrées aux questions institutionnelles.

– Le 1^{er} 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** ⁽¹⁾ et un **audit de la décolonisation** ⁽²⁾ pour évaluer la situation actuelle du territoire calédonien et alimenter les discussions quant à son avenir.

– 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.**

– Le 7 septembre 2023, l'État a remis aux partenaires de l'accord un « **document martyr** », 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 travail au Haut-commissariat entre des groupes non indépendantistes et indépendantistes.

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

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

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.

– Le mouvement non indépendantiste Calédonie Ensemble, de la droite dite modérée, et les mouvements indépendantistes Union nationale pour l'indépendance (UNI) et l'UC-FLNKS n'ont pu parvenir à se mettre d'accords malgré le fait qu'ils se soient réunis à vingt-cinq 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 ». **Ces discussions sont aujourd'hui closes.**

– 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* ». **Ces discussions sont toujours en cours.**

Pour votre rapporteur, c'est bien le dépôt des textes de loi en décembre 2023 devant le Conseil d'État, et leur présentation au Parlement, qui a encouragé les initiatives locales sur le terrain. **Il est regrettable que les indépendantistes de l'UC-FLNKS aient, dans un premier temps, par un communiqué du 28 février 2024, annoncé suspendre leur participation à ces discussions ; très récemment, le président de l'UC Daniel Goa a annoncé reprendre ces discussions avec les Loyalistes et le Rassemblement ⁽¹⁾.**

b. Une priorité également rappelée dans les documents préparatoires

Bien que ces initiatives n'aient pas encore permis d'atteindre un accord sur le statut futur de la Nouvelle-Calédonie, les documents et déclarations préparatoires au projet de loi constitutionnelle sont sans ambiguïté : **la réforme du corps électoral issue du texte aura vocation à s'effacer derrière un éventuel accord qui serait trouvé entre les acteurs politiques locaux avec l'État.**

Dans son avis du 7 décembre 2023, le Conseil d'État rappelait que la recherche du consensus est « *une donnée fondamentale de l'élaboration de l'organisation politique qui prendra la suite de celle issue de l'accord de Nouméa* » ⁽²⁾.

L'exposé des motifs du présent projet de loi constitutionnelle rappelle que c'est « *sans préjuger des évolutions du corps électoral qui pourraient résulter d'un nouvel accord entre les partenaires politiques* » que « *le Gouvernement estime que le gel du corps électoral pour ces élections [...] ne répond plus aux exigences démocratiques...* ».

(1) [M. Daniel Goa sur Océane FM](#), mardi 7 mai 2024.

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

Enfin, comme le rappelait M. Gérald Darmanin devant le Sénat : « *Le Gouvernement [...] est attaché à un accord global sur les institutions de la Nouvelle-Calédonie, sur la définition de la citoyenneté, et il n'impose rien.* » Dès lors, « *Si, et seulement si, un accord local sérieux devait se dessiner, nous pourrions reporter une fois encore la date du scrutin [...] le temps de soumettre au Parlement un autre projet de loi constitutionnelle, [...] ainsi qu'un projet de statut organique [...] qui en tireront toutes les conséquences* » ⁽¹⁾.

Ces déclarations se manifestent de façon concrète dans les dispositions du projet de loi constitutionnelle.

2. Plusieurs dispositions du projet de loi constitutionnelle, souvent ignorées par les indépendantistes, manifestent la priorité accordée à la recherche d'un accord politique local

Le projet de loi constitutionnelle organise la priorité des dispositions issues d'un éventuel accord local sur ses propres dispositions.

Or, **ce point est de toute évidence trop souvent passé sous silence, au profit de la seule question du dégel du corps électoral**, comme l'a concédé le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, Roch Wamytan ou encore Gérard Sarda, de la Ligue des droits de l'Homme – NC.

Une meilleure connaissance des dispositions du projet de loi constitutionnelle en ce sens pourrait toutefois être de nature à apaiser les tensions et **ne peut que tordre le cou à l'idée que le présent texte constitue un « passage en force »** ⁽²⁾.

a. Le texte initial : la réforme du corps électoral devient caduque ou n'entre pas en vigueur en cas d'accord ⁽³⁾

L'article 2 du projet de loi constitutionnelle, dans sa version déposée par le Gouvernement, prévoit la **caducité** ou la **non-entrée en vigueur** des dispositions relatives au corps électoral si un accord portant sur l'évolution politique et institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie est conclu **avant le 1^{er} juillet 2024** entre les partenaires de l'accord de Nouméa.

Si cet accord politique était conclu avant la date prévue pour les prochaines élections des assemblées de province et du congrès de Nouvelle-Calédonie, le report de ces élections, au plus tard le 30 novembre 2025, pourrait être effectué par **simple décret en Conseil d'État** afin de permettre la transposition constitutionnelle de l'accord politique local avant celles-ci.

(1) [Compte-rendu](#) des débats en séance publique, 26 mars 2024.

(2) Expression du Sénat coutumier dans un communiqué, adressé au rapporteur.

(3) Les modalités précises de ce point sont analysées dans le commentaire de l'article 2 (voir infra).

b. Le texte adopté par le Sénat favorise encore un éventuel accord

Sans revenir sur l'esprit général de l'articulation entre le texte et un éventuel accord local, le Sénat a souhaité encourager davantage la possibilité d'un accord local sur l'avenir politique et institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, comme l'a rappelé le sénateur de Nouvelle-Calédonie Georges Naturel auditionné par votre rapporteur.

– Le texte issu du Sénat prévoit ainsi que la constatation de l'accord puisse intervenir **au plus tard dix jours avant les élections**, ce qui constitue un délai **particulièrement souple** au regard des nombreuses étapes administratives et logistiques qui auront déjà été réalisées à ce stade : impression des listes d'émargement et des cartes électorales, publication officielle des candidatures, impression, dépôt de la propagande électorale et acheminement de celle-ci aux électeurs...

– Dans l'hypothèse où cet accord politique local serait trouvé sur d'autres critères que ceux du présent projet de loi en ce qui concerne le corps électoral, le Sénat prévoit que **les critères d'admission dans le corps électoral puissent être modifiés par une loi organique**, sans qu'une nouvelle révision constitutionnelle – plus lourde d'un point de vue procédural – soit nécessaire ⁽¹⁾. Cette disposition entend manifester « *la nécessité de promouvoir la voie d'un accord tripartite consensuel comme mode principal de définition de l'évolution politique et institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie* » ⁽²⁾.

c. Un nouveau report des élections provinciales en cas d'accord politique pour permettre sa transcription dans le droit

Eu égard aux délais nécessaires à l'adoption de la présente réforme du corps électoral, la **loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024** ⁽³⁾ a reporté le renouvellement des assemblées de province et du congrès, prévoyant que ce dernier devra se tenir **au plus tard le 15 décembre 2024**. Elle prolonge d'autant les mandats en cours.

Afin de tenir compte des conséquences d'un éventuel accord – qui devra être transposé juridiquement aux plans constitutionnel et organique – **le présent projet de loi prévoit des dispositions permettant de reporter une nouvelle fois ces élections :**

– Dans la version initiale du texte, le Gouvernement pouvait reporter une nouvelle fois les élections provinciales, **au plus tard jusqu'au 30 novembre**

(1) En revanche, il ressort de l'exposé sommaire du sous-amendement précité, qui se réfère sur ce point à l'accord de Nouméa lui-même, que cette disposition n'a pas vocation à permettre de déroger aux principes d'un corps électoral restreint et « glissant ». L'accord pourrait en revanche déroger au présent projet de loi constitutionnelle en ce qui concerne, par exemple, la durée de résidence exigée.

(2) [Sous-amendement n° 35](#) de François-Noël Buffet.

(3) [Loi organique n° 2024-343](#) du 15 avril 2024 portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

2025, par simple décret en Conseil d'État. Ce délai a été validé par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi constitutionnel ⁽¹⁾.

– Le Sénat ayant supprimé cette habilitation, un éventuel nouveau report des élections devra faire l'objet d'une **loi organique**. Afin de tenir compte des délais contraints, il est toutefois prévu que la simple adoption de ce projet de loi organique en Conseil des ministres vaille report du décret de convocation des électeurs le cas échéant.

3. Faute d'accord pour l'instant, le projet de loi constitutionnelle est un texte *a minima*, alors que d'autres sujets importants restent en suspens

Votre rapporteur tient enfin à souligner, rejoignant ainsi les observations du rapporteur du projet de loi organique portant report des élections Philippe Dunoyer, que le contenu même du projet de loi constitutionnelle – limité à la seule question de la réforme du corps électoral – illustre la volonté du Gouvernement de **ne pas se substituer aux acteurs calédoniens** et de **ne procéder qu'aux seules modifications qui semblent indispensables juridiquement**. Il fait siennes les observations de M. Édouard Philippe, pour qui il n'y aura de solution que politique, le droit n'étant qu'un instrument de transcription de cette solution.

Les raisons juridiques pour lesquelles la révision du corps électoral, objet du présent projet de loi, apparaissait nécessaire, ont déjà été exposées ⁽²⁾.

Ce serait méconnaître l'ampleur des défis de ce territoire, que de penser que la question se résume à celle du corps électoral provincial. Or, le projet de loi ne traite pas des autres sujets, pourtant cruciaux, qui appelleront à l'avenir des décisions et des accords, car **le texte n'entend pas se substituer au nécessaire consensus sur ces thèmes**.

Par exemple, au sujet de la répartition des sièges entre les provinces au congrès, le Conseil d'État, dans son avis du 7 décembre 2023, a concédé qu'elle « *déroge au principe d'égalité devant le suffrage* » tout en estimant que « *la situation n'apparaît pas aujourd'hui de nature à justifier une intervention du législateur organique pour modifier la composition du congrès et la répartition des sièges entre les provinces* » ⁽³⁾. Dès lors, la nécessité juridique d'une révision immédiate ne s'imposant pas, elle n'a pas été intégrée au projet de loi constitutionnelle : « *non pour changer à la va-vite la répartition des forces politiques en Nouvelle-Calédonie, malgré les arguments soulevés, car cela donnerait, en l'espèce, le sentiment d'avancer à marche forcée* » ⁽⁴⁾.

(1) Conseil d'État, [avis du 25 janvier 2024](#), n° 407958.

(2) Voir le 1 du C du I du présent rapport.

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

(4) Gérald Darmanin, [Compte-rendu des débats en séance publique](#), 26 mars 2024.

Il en va de même pour la question du nickel. Ce secteur en crise profonde représente 60 % des emplois directs ou indirects d'un territoire où le filet de l'assurance chômage est loin d'être aussi protecteur que dans le reste de la France.

La répartition des sièges au congrès de la Nouvelle-Calédonie

La répartition des sièges au congrès entre les trois provinces est fixée par l'article 185 de la loi organique : sept pour la province des Îles Loyauté, quinze pour la province nord et 32 pour la province sud.

L'avantage accordé à 1999 par ce système aux provinces nord et des Îles Loyauté, s'est encore accru au regard des évolutions démographiques : la province Nord représente désormais 18,4 % de la population pour près de 28 % des sièges ; la province des îles Loyauté représente 10,6 % de la population pour 13 % des sièges tandis que la province Sud, avec 75 % de la population, ne compte que 59,3 % des sièges.

	Population 1999	Population 2019	Part des sièges au Congrès
Province nord	21,0%	18,4%	27,8%
Province sud	68,4%	74,9%	59,3%
Province des Îles Loyauté	10,6%	6,8%	13,0%

Le Conseil d'État a rappelé à cet égard que la jurisprudence du Conseil constitutionnel « *n'exige pas que la répartition des sièges soit nécessairement proportionnelle à la population de chaque circonscription et n'exclut pas qu'il puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne pouvant toutefois intervenir que dans une mesure limitée* » ⁽¹⁾.

B. LA RÉFORME DU CORPS ÉLECTORAL, SI ELLE NE FAIT PAS L'UNANIMITÉ DANS LA CLASSE POLITIQUE, EST LOIN DE CONSTITUER UN PASSAGE EN FORCE

1. Déposé en même temps que le projet de loi organique portant report des élections, le projet de loi constitutionnelle et son contenu étaient annoncés et connus de longue date par l'intégralité des élus calédoniens

L'échéance d'une révision constitutionnelle a été posée par le Président de la République dès le 26 juillet 2023, dans un discours à Nouméa. Il indiquait ainsi : « *Il est important et je souhaite qu'une révision de la Constitution de la V^e République puisse intervenir début 2024. Il s'agira d'une révision constitutionnelle dédiée à la Nouvelle-Calédonie parce que votre histoire originale au sein des institutions de la République le justifie* » et précisait : « *à très court terme, il nous faut avancer sur le dégel du corps électoral pour les provinciales qui doivent se tenir en 2024* » ⁽²⁾.

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

(2) [Lien](#) vers le discours.

Dans ce contexte, dès le 7 septembre 2023, un « document martyr » était remis par l'État aux partenaires de l'Accord pour servir de base aux négociations ; ce document proposait une durée de résidence de **dix ans glissants pour pouvoir voter aux élections provinciales**.

Le préfet Rémi Bastille a par ailleurs assuré à votre rapporteur que la rédaction et le calendrier parlementaire d'examen du projet de loi constitutionnel avaient été présentés aux indépendantistes dès la fin de l'année 2023.

Comme l'exprimait le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin au cours de la discussion du présent projet de loi en séance publique au Sénat, « *si nous avons voulu accélérer en nous appuyant « simplement » sur le résultat des trois référendums, sur le fait que la Nouvelle-Calédonie a choisi de rester au sein de la France, alors les discussions auraient dû s'arrêter là : nous aurions dégelé le corps électoral dès le lendemain du troisième référendum, sans opérer la moindre distinction avec le reste des Français, pour toutes les listes électorales* »⁽¹⁾.

2. Si les modalités du dégel sont remises en cause par les acteurs politiques indépendantistes, elles constituent pourtant une concession qui leur a été faite par l'État

Eu égard aux spécificités locales et aux origines du corps électoral restreint, **l'ouverture totale du corps électoral n'est généralement pas envisagée comme une option sérieuse** : ce n'est pas le principe du corps électoral restreint qui fait débat, ce sont ses modalités : conditions de résidence glissante ou gelée, durée de résidence exigée, combinaison éventuelle avec d'autres critères, etc.

Sur ce point, les auditions réalisées par votre rapporteur et les contributions et prises de positions publiques des uns et des autres mettent en évidence deux constats :

– le principe du dégel du corps électoral est largement défendu, y compris par de nombreux représentants de la société civile. Seuls certains groupes indépendantistes y demeurent opposés ;

– les avis sur les modalités de ce dégel peuvent varier, la durée de résidence retenue étant parfois considérée comme encore trop longue ou devant être modulable en fonction de critères supplémentaires.

a. Une durée de dix ans glissants de résidence d'abord souhaitée par les indépendantistes et jugée trop longue par les non indépendantistes

La durée de résidence de dix ans constitue **une concession de l'État aux indépendantistes**. En effet, parmi les différentes durées de résidence envisagées,

(1) [Compte-rendu](#) des débats en séance publique, 26 mars 2024.

c'est donc la plus exigeante, celle proposée par les indépendantistes, qui l'a emporté.

M. Jean-Pierre Djaïwé, porte-parole du Palika, déclarait ainsi en marge de l'assemblée générale du parti en juin 2023 : « *C'est une **durée raisonnable** pour des Calédoniens qui veulent s'installer et qui vont devenir des citoyens de ce pays. Parce que ce que nous voulons également, c'est former le peuple calédonien* » ⁽¹⁾.

Du côté du FLNKS, un document daté du 4 juin 2023, évoqué devant le Sénat par le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin, et que votre rapporteur a pu consulter, précise que « *s'agissant de la durée de résidence suffisante* », que « *le FLNKS ne peut accepter une durée inférieure à dix ans* » tout en souhaitant « *que des travaux soient menés en concertation avec les services de l'État* » pour pouvoir se positionner « *à l'issue des résultats de ces travaux* ».

La formulation, si elle peut apparaître compliquée, illustre bien, au-delà du nombre d'années de résidence requis, **une absence d'opposition de principe au dégel du corps électoral.**

Le préfet Rémi Bastille a par ailleurs assuré à votre rapporteur que plusieurs réunions s'étaient tenues sur cette base sans que cette durée soit contestée à l'époque et que les projections réclamées par le FLNKS leur avaient déjà été transmises à cette date par les services de l'État.

Du côté des non indépendantistes, si personne n'a indiqué souhaiter le retour au corps électoral de droit commun, **l'idée d'une durée de résidence de trois ou cinq ans était avancée**, comme a pu le confirmer M. Gil Brial, vice-président de la Province Sud. Cette durée peut paraître faible, aux côtés des dix ans initialement portés par les indépendantistes ; votre rapporteur rappelle toutefois que **dans une démocratie, l'imposition d'une durée de résidence minimale à des nationaux dans leur propre pays, constitue déjà en soi une dérogation au droit commun.**

L'État, pour sa part, envisageait une durée de sept ans glissants de résidence avant de se rallier au souhait des indépendantistes dans le document martyr.

b. Des positions sur les modalités du dégel désormais à front renversé

• **En dépit de leur soutien initial** à la durée des dix ans glissants de résidence, **les acteurs indépendantistes** auditionnés par votre rapporteur s'y **déclarent désormais opposés.**

Le « dégel » semble raviver des craintes de disparition ou d'assimilation du peuple kanak, dans le contexte historique, rappelé par M. Roch Wamytan, de la colonisation de peuplement en Nouvelle-Calédonie.

(1) « [Dégel du corps électoral aux provinciales : le Palika confirme avoir proposé dix ans](#) », France Info, 10 juin 2023.

L'ouverture du corps électoral provincial aux natifs du territoire ne semble quant à elle pas susciter d'opposition frontale. Par la voie d'un communiqué adressé au président de la commission des Lois, le FLNKS rappelle ainsi qu'il est « favorable à l'inscription des natifs » mais que « l'ouverture de la citoyenneté aux arrivants français pose un réel problème de décolonisation ».

Une partie des critiques s'appuie sur la défense des conditions dans lesquelles le gel aurait été adopté en 2007. Dans le communiqué précité, le groupe FLNKS considère « l'idée selon laquelle le gel a été imposé unilatéralement en 2007 » comme « sujette à des interprétations simplistes et des distorsions de la réalité » alors même que « les compromis politiques passés... ont souvent été le résultat de discussions approfondies et de négociations complexes entre les différents partis politiques ». Par un autre communiqué, adressé directement au rapporteur, le Sénat coutumier évoque « un reniement de la parole donnée par la France, ses présidents et parlement successif, en 1988, 1998 et 2007 ».

• Les non indépendantistes ont une vision opposée. Pour M. Bernard Deladrière, signataire de l'accord de Nouméa au nom du RPCR, sans accord local et sans consultation des Calédoniens, le gel de 2007 a constitué un « double déni de démocratie » ; M. Harold Martin, également signataire de l'accord de Nouméa, y voit une « trahison de l'accord de Nouméa ».

Le ralliement des non indépendantistes aux dix ans glissants procède davantage d'un **pragmatisme résigné** face à un gel qui n'a que trop duré, que d'une véritable adhésion. Cette modalité est aussi considérée comme correspondant au **dernier consensus trouvé au niveau local sur ce sujet** ⁽¹⁾ et bénéficie à ce titre d'une certaine légitimité en l'absence d'accord ou dans l'attente de celui-ci.

Parmi les membres non indépendantistes du gouvernement calédonien, M. Christopher Gyges a rappelé que cette durée de résidence de dix ans constituait en soi une concession faite aux indépendantistes, tandis que la maire de Nouméa Sonia Lagarde a déclaré au cours de son audition y **avoir été d'abord opposée avant de s'y rallier, faute de mieux en quelque sorte, pour permettre à des milliers de personnes de voter**. Harold Martin s'est dit favorable au texte « faute de grives ». Pour Mme Sonia Backès, les dix ans sont un strict minimum et permettront de passer à autre chose.

Les trois groupes non indépendantistes au congrès, auditionnés par votre rapporteur, se sont déclarés favorables au dégel, tout en ayant des positions parfois nuancées sur d'autres points. Mme Virginie Ruffenach et M. Alcide Ponga (Le Rassemblement) appellent de leurs vœux l'adoption d'un texte conforme pour faire aboutir le dégel, de même que le groupe Calédonie Ensemble, lors de l'audition de MM. Philippe Michel et Philippe Dunoyer, qui continue à appeler à un dialogue local qui permettrait la suspension du projet de

(1) Même si comme on l'a vu, les indépendantistes tendent à considérer que le gel était déjà inclus dans l'accord de Nouméa.

loi. Les représentants du groupe Loyaliste jugent quant à eux ce projet « *nécessaire mais pas suffisant* », Mme Françoise Suve voyant dans le dégel « *une exigence démocratique et juridique* » ainsi qu'un « *juste retour d'équilibre* ».

- Le président de l'Éveil Océanien ⁽¹⁾ Milakulo Tukumuli, évoquait un dégel pour les personnes arrivées depuis au moins dix ans pour les prochaines élections provinciales, complété par la suite par des critères liés à la citoyenneté calédonienne.

3. Les acteurs de la société civile auditionnés par votre rapporteur se montrent également favorable au principe du dégel tout en exprimant des nuances quant à ses modalités

Les divers acteurs issus de la société civile auditionnés par votre rapporteur se sont montrés globalement **très favorables** au dégel du corps électoral ⁽²⁾.

- Les **représentants des diverses communautés de Nouvelle-Calédonie** ⁽³⁾ auditionnés par votre rapporteur – communautés chinoise, arabe, antillo-guyanaise, polynésienne, vietnamienne, indonésienne – se sont tous déclarés favorables au principe du dégel du corps électoral, sans nécessairement se prononcer sur la durée de résidence de dix ans. Les représentants de la communauté wallisienne et futunienne, qui représente à elle seule un quart des exclus du corps électoral, ont rappelé leur très fort attachement à la France et leur soutien au dégel « à 1000 % ».

- Concernant ses modalités, la durée de dix ans est parfois considérée comme **à la fois trop longue et insuffisante** dans la mesure où elle ne permet pas de prendre en compte l'intégration de l'électeur au territoire qui peut se manifester par des investissements professionnels, financiers, sociaux ou autres :

– Pour les représentants de Nouvelle-Calédonie économique (NC ECO ⁽⁴⁾), le nombre d'années de résidence requises pour l'accès à la liste électorale provinciale devrait être **modulable** et notamment réduite pour les personnes investissant sur le territoire, sur le modèle des avantages fiscaux ou autres accordés par certains États aux étrangers investissant sur leur territoire. Ils ont rappelé l'intérêt économique qui s'attache à ce que les personnes récemment arrivées bénéficient du droit de vote, dans un contexte où la Nouvelle-Calédonie a besoin de retrouver du dynamisme économique et démographique.

(1) *Caractérisé par son président lui-même de ni indépendantiste ni anti indépendantiste.*

(2) *Fait notamment exception la Ligue des droits de l'Homme de Nouvelle-Calédonie qui considère que le dégel « n'est pas à six mois près ».*

(3) *Le [dernier recensement](#), en date de 2019, fait état de 41 % de Kanaks et 27 % d'Européens, les 32 % restant étant composés de personnes déclarant appartenir à plusieurs communautés, à d'autres communautés (dont 8% de Wallisiens et Futuniens) ou ne se déclarant d'aucune communauté.*

(4) *NC ECO rassemble « les forces vives de l'économie calédonienne » dont les trois chambres consulaires, les organisations patronales et leurs syndicats professionnels affiliés.*

– Pour les représentants de l’Amicale vietnamienne, la période envisagée pourrait être diminuée en fonction de critères liés au centre des intérêts matériels et moraux.

● L’association des citoyens français de Nouvelle-Calédonie considère que les dix ans sont « un bon début » tout en s’inquiétant de la pérennisation de différences de droits dans un cadre non plus transitoire mais permanent.

Les propositions de l’association des citoyens français de Nouvelle-Calédonie

L’association des citoyens français de Nouvelle-Calédonie propose une liste électorale provinciale non restreinte mais, en contrepartie, la dissociation de la citoyenneté calédonienne et du droit de vote aux élections provinciales.

La citoyenneté serait liée à l’inscription sur la liste électorale spéciale pour la consultation.

Ils s’appuient sur une étude, réalisée en 2021 ⁽¹⁾, qui fait apparaître que les deux tiers des partisans d’une Nouvelle-Calédonie française, 53 % des partisans de l’indépendance et 62 % du total des personnes interrogées considèrent que tout le monde doit voter aux élections provinciales ; en revanche, seule une minorité de personnes dans chaque camp (environ un tiers) considère que l’accès à la citoyenneté devrait être ouvert à tous.

(1) Étude *Quid Novi*, disponible [sur le site du Haut-commissariat](#), en particulier le [rapport 2](#) pp. 35 et 38.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Art. 77 et art. 77-1[nouveau] de la Constitution

Redéfinition du corps électoral et prise de décrets en Conseil d'État sur les mesures nécessaires à l'organisation des élections

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} ouvre le corps électoral spécial provincial aux électeurs qui, inscrits sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie, **y sont nés ou y sont domiciliés depuis au moins dix années**. Il **habilite le pouvoir réglementaire** à prendre, par décret en Conseil d'État délibéré en Conseil des ministres, des dispositions organiques relatives à l'organisation du prochain scrutin.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 a complété l'article 77 de la Constitution pour procéder au « gel » du corps électoral spécial provincial.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a assoupli, en cas d'accord, la modification des **critères d'admission dans le corps électoral en prévoyant qu'elle pourra être effectuée par une loi organique et a supprimé** l'habilitation faite au pouvoir réglementaire relative aux mesures à caractère organique relatives à l'organisation du prochain scrutin.

1. L'état du droit

L'accord de Nouméa, transposé dans le droit positif par la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 et la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ont mis en place trois corps électoraux distincts en Nouvelle-Calédonie : un corps électoral général, un corps électoral spécial pour les élections du congrès et des assemblées de province (dit « provincial ») et un corps électoral spécial pour la consultation.

La loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 a complété l'article 77 de la Constitution pour procéder au « gel » du corps électoral spécial provincial.

Le détail des aspects historiques et juridiques du corps électoral spécial provincial a été exposé dans le A du I du présent rapport.

2. Le dispositif proposé

L'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle déposé par le Gouvernement prévoit la révision du corps électoral provincial :

• Le I **abroge**, à cet effet, **le dernier alinéa de l'article 77** de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle de 2007, qui limitait ce corps électoral, pour l'essentiel, aux électeurs arrivés sur le territoire avant 1999 et à leurs descendants.

• Le II crée un **nouvel article 77-1** qui prévoit que ce corps « *est restreint aux électeurs qui, inscrits sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie, y sont nés ou y sont domiciliés depuis au moins dix années* ».

Est ainsi consacré un nouveau corps électoral toujours restreint, mais désormais « glissant » : la condition de résidence n'est plus figée, comme elle l'était depuis 2007, par référence à une année fixe, ce qui doit permettre à de nouveaux électeurs de rejoindre la liste électorale au fil du temps. Il s'agit d'un **retour à l'interprétation du texte de la Constitution faite par le Conseil constitutionnel en 1999** ⁽¹⁾ et contrecarrée par la loi constitutionnelle du 23 février 2007.

Il convient de relever que si la restriction du corps électoral actuellement en vigueur s'inscrivait dans le cadre politique *transitoire* de l'accord de Nouméa, le II **pérennise la notion de corps électoral restreint, qui n'est plus pensée comme transitoire.**

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par le Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, le nombre d'inscrits supplémentaires résultant de cette réforme serait de 25 709, se répartissant en proportions à peu près égales entre personnes ayant dix ans de présence sur la liste électorale générale (13 268 personnes) et natifs de Nouvelle-Calédonie (12 441 natifs).

• Le III habilite le pouvoir réglementaire à prendre, **par décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres, des dispositions de niveau organique relatives à l'organisation du prochain scrutin de renouvellement du congrès et des assemblées de province** :

– la détermination des motifs d'absence du territoire de la Nouvelle-Calédonie qui n'interrompraient pas la durée exigée de domiciliation de dix années ;

– les modalités de révision complémentaire de la liste électorale avant ces élections,

– la possibilité d'inscriptions d'office.

Ce décret doit être pris **avant le 1^{er} septembre 2024**, après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

(1) *Décision n° 99-440 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.*

3. Les modifications apportées par le Sénat

Les sénateurs ont maintenu le principe de la révision du corps électoral, ainsi que les nouveaux critères permettant d’y accéder. Ces critères s’appliqueront, en l’absence de modification ultérieure, à l’ensemble des scrutins pour le renouvellement du congrès et des assemblées de province organisés à l’avenir (I et II de l’article).

Les sénateurs ont toutefois apporté deux modifications substantielles à l’article 1^{er} :

Par un amendement du rapporteur du texte Philippe Bas, sous-amendé par M. François-Noël Buffet ⁽¹⁾, le Sénat a prévu que **les critères d’admission dans le corps électoral pourront être modifiés par une loi organique** ⁽²⁾, sans qu’une nouvelle révision constitutionnelle soit nécessaire (IV de l’article).

Cette disposition s’appliquerait dans l’hypothèse où un accord politique local serait trouvé sur d’autres critères que ceux énoncés dans le nouvel article 77-1 de la Constitution. Elle entend manifester « *la nécessité de promouvoir la voie d’un accord tripartite consensuel comme mode principal de définition de l’évolution politique et institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie* » ⁽³⁾.

Enfin, à l’initiative du rapporteur, le Sénat a supprimé l’habilitation faite au pouvoir réglementaire. Les mesures relatives à l’organisation du prochain scrutin seront donc prises **par une loi organique, votée au plus tard le 1^{er} octobre 2024**, toujours après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie (III de l’article).

Afin de tenir compte des délais nécessaires à l’organisation du scrutin, qui doit intervenir, en l’état du droit, au plus tard le 15 décembre 2024 ⁽⁴⁾, il est prévu, par dérogation à l’article 46 de la Constitution, que cette loi organique soit **votée dans les conditions prévues à l’article 45 pour les textes « ordinaires** ». Cette disposition permettra de raccourcir la durée du débat parlementaire.

Votre rapporteur ne peut que constater le caractère baroque de certaines dispositions ci-dessus, au regard de la hiérarchie des normes. La juriste Léa Havard, au cours de son audition, observait ainsi que le point IV permet, de fait, à une loi organique de modifier la Constitution. Le vote d’une loi organique dans les conditions des lois ordinaires constitue, de même, une dérogation à l’article 46 de la Constitution comme le rappelle que le texte lui-même.

(1) Amendements [n° 4](#) de Philippe Bas et [n° 35](#) de François-Noël Buffet.

(2) Un tableau, résumant les modifications apportées par le Sénat à la nature juridique des actes prévus dans le projet de loi, figure à la fin du commentaire de l’article 2.

(3) En revanche, il ressort de l’exposé sommaire du sous-amendement précité, qui se réfère sur ce point à l’accord de Nouméa lui-même, que cette disposition n’aurait pas vocation à permettre de déroger aux principes d’un corps électoral restreint et « glissant ».

(4) Conformément à la [loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024](#) portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil constitutionnel s'étant jusqu'à présent toujours refusé à examiner les textes constitutionnels, du fait de la place de la Constitution au sommet de la hiérarchie des normes, ce constat n'emporte toutefois pas de conséquences juridiques.

**La procédure spécifique d'adoption des lois organiques
prévues par l'article 46 de la Constitution**

La procédure applicable aux lois organiques se distingue de la procédure ordinaire sur deux points principaux : les délais d'examen et les conditions du dernier mot donné à l'Assemblée nationale.

Comme pour tout texte de nature ordinaire, il s'écoule un délai d'au moins six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi organique et son examen en séance publique devant la première assemblée saisie, et quatre semaines pour la seconde assemblée saisie. En revanche, en cas de recours à la procédure accélérée par le Gouvernement, aucun délai minimal ne s'applique plus pour les textes législatifs ordinaires alors qu'un délai de deux semaines continue à s'appliquer pour les textes de nature organique entre leur dépôt et leur examen en séance publique dans la première assemblée saisie.

Le Gouvernement peut ensuite utiliser l'ensemble des moyens de procédure à sa disposition dans la navette (convocation d'une commission mixte paritaire, dernier mot donné à l'Assemblée nationale). Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, la loi organique doit être adoptée par l'Assemblée nationale à la majorité absolue, alors qu'une telle majorité n'est pas requise pour les lois ordinaires.

*

* *

Article 2

Conditions d'entrée en vigueur et de caducité éventuelle de l'article 1^{er} ; conditions d'un nouveau report des élections provinciales

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 2 prévoit une entrée en vigueur de l'article 1^{er} au 1^{er} juillet 2024, sauf si un accord portant sur l'évolution politique et institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie est conclu avant cette date. Si un tel accord est conclu après cette date, il habilite le pouvoir réglementaire à procéder à un nouveau report des élections provinciales.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Sans objet.

➤ Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté des amendements pour encourager **la possibilité d'un accord local sur l'avenir politique et institutionnel** de la Nouvelle-Calédonie et **renforcer, dans cette hypothèse, le rôle du Parlement.**

1. Le dispositif proposé

L'article 2 du projet de loi constitutionnelle déposé par le Gouvernement porte sur les conditions d'entrée en vigueur et, le cas échéant, de caducité de l'article 1^{er}. Il prévoyait, dans sa version initiale :

– une **entrée en vigueur de l'article 1^{er} le 1^{er} juillet 2024**, sauf si un accord portant sur l'évolution politique et institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie était conclu avant cette date entre les partenaires de l'accord de Nouméa. Dans cette seconde hypothèse, le premier alinéa n'entrerait pas en vigueur ou deviendrait caduc. Le texte précisait qu'il reviendrait au **Conseil constitutionnel, saisi à cette fin par le Premier ministre**, de constater la conclusion d'un tel accord, dans un délai de huit jours à compter de sa saisine ;

– la possibilité, si cet accord politique était conclu avant la date prévue pour les prochaines élections des assemblées de province et du congrès de Nouvelle-Calédonie, de **reporter de nouveau ces élections par décret en Conseil d'État délibéré en Conseil des ministres**, ce report devant dans ce cas prévoir des élections **au plus tard le 30 novembre 2025.**

Selon l'avis du Conseil d'État du 25 janvier 2024 sur le texte, cette échéance « *dépasse le délai maximal de report accepté jusqu'ici par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, sans pour autant être excessivement éloigné* » et « *paraît justifié[e] pour permettre l'adoption des textes nécessaires à*

la mise en œuvre de l'accord, que celui-ci soit conclu avant l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle »⁽¹⁾.

Le principe même d'une entrée en vigueur conditionnée n'appelle pas de remarques du Conseil d'État, ce dernier rappelant, dans son avis du 25 janvier 2024 sur le texte, qu'il « *n'appartient qu'au pouvoir constituant de décider de la date et des conditions d'entrée en vigueur d'une loi constitutionnelle* »⁽²⁾.

2. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a souhaité encourager davantage encore **la possibilité d'un accord local sur l'avenir politique et institutionnel** de la Nouvelle-Calédonie et **renforcer, dans cette hypothèse, le rôle du Parlement**. Il a adopté, à cet effet, trois amendements de son rapporteur.

- D'une part, l'existence d'un accord politique entre les partenaires de l'accord de Nouméa devra être constatée non par le Conseil constitutionnel, mais par **les présidents des deux assemblées, saisis à cette fin par le Premier ministre**. L'intervention du Conseil constitutionnel répondait à une remarque du Conseil d'État, préconisant « *de confier le constat de [l'] existence [de cet accord] à une autorité constitutionnelle indépendante* »⁽³⁾. Selon le rapporteur Philippe Bas, le rôle confié aux présidents des deux chambres permet toutefois « *de garantir l'indépendance de l'autorité chargée de constater un tel accord - le Parlement n'étant pas partie à celui-ci* »⁽⁴⁾.

- D'autre part, le **report** des élections, rendu nécessaire pour inscrire cet accord dans le droit, serait effectué **par la loi organique et non plus par décret**. Toutefois, l'accord pouvant être constaté au plus tard dix jours avant les élections, le texte adopté par le Sénat prévoit, compte tenu de l'urgence qui prévaudrait alors, que **la seule adoption en Conseil des ministres de ce projet de loi organique – avant son adoption par les deux assemblées – emporterait par elle-même report du décret de convocation des électeurs pour ce scrutin**. Par ailleurs, il n'est plus prévu que les élections ne puissent être reportées au-delà de la date butoir du 30 novembre 2025.

En raison de cette situation d'urgence, et pour permettre une adoption rapide de la loi organique, cette dernière serait également **votée dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution pour les lois ordinaires**, c'est-à-dire sans les garanties et délais particuliers, rappelés ci-dessus⁽⁵⁾, qui s'attachent à l'examen des projets ou propositions de loi organiques.

(1) Conseil d'État, [avis du 25 janvier 2024](#), n° 407958.

(2) *Même avis*.

(3) *Même avis*.

(4) [Rapport n° 441](#) de Philippe Bas sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, déposé le 20 mars 2024.

(5) Voir commentaire de l'article 1^{er}.

Enfin, s’agissant du contenu de l’accord politique global, **la notion de « destin commun »** lui a été ajoutée : cet accord devrait porter sur l’évolution politique et institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie en vue d’assurer le destin commun défini par l’Accord de Nouméa du 5 mai 1998.

*

* *

Par souci de clarté, le tableau ci-après résume les principales évolutions, avant et après l’examen du texte par le Sénat, en ce qui concerne la forme juridique des actes prévus dans le projet de loi constitutionnelle concernant les élections des assemblées de province et du congrès.

NATURE JURIDIQUE DES ACTES RELATIFS AU CORPS ÉLECTORAL ET AUX ÉLECTIONS PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Objet des dispositions	Projet de loi constitutionnelle déposé par le Gouvernement	Projet de loi constitutionnelle issu des travaux du Sénat
Révision du corps électoral	Loi constitutionnelle (critères généraux d’admission) et loi organique prise après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie	Loi constitutionnelle (critères généraux d’admission) et loi organique prise après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie <u>En cas d’accord politique entre les partenaires : une simple loi organique</u> peut modifier les critères généraux d’admission
Mesures nécessaires à l’organisation des prochaines élections	Décret en Conseil d’État délibéré en Conseil des ministres, pris après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie avant le 1 ^{er} septembre 2024	Loi organique , votée dans les conditions prévues à l’article 45 (applicable aux lois ordinaires) après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie avant le 1 ^{er} octobre 2024
Report des prochaines élections en cas d’accord politique	Décret en Conseil d’État délibéré en conseil des ministres (élections reportées au plus tard le 30 novembre 2025)	- Adoption en Conseil des ministres d’une loi organique (pouvant emporter par elle-même report du décret de convocation) - Vote de la loi organique par le Parlement dans les conditions prévues à l’article 45 (applicable aux lois ordinaires) (pas de mention d’une date butoir pour l’organisation des élections)

