

Proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (n° 483)

Document faisant état de l'avancement des travaux de
MM. Florent Boudié et Arthur Delaporte, rapporteurs

Mercredi 30 octobre 2024

MESDAMES, MESSIEURS,

La Nouvelle-Calédonie connaît une crise d'une gravité exceptionnelle, dont le point de départ a été l'examen puis le vote par notre assemblée du projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province, le 14 mai dernier. La Nouvelle-Calédonie, et en particulier la zone du grand Nouméa, a été le théâtre de scènes d'émeutes, d'incendies, de pillages et d'agressions, ce qui a conduit à la déclaration de l'état d'urgence dès le 16 mai et au déploiement d'importants effectifs de forces de l'ordre face à une situation de type insurrectionnel.

Ces émeutes, selon le bilan humain dressé par le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, ont causé « *treize morts, dont deux gendarmes, ainsi qu'un Caldoche – Calédonien d'origine européenne – et dix Kanaks* ». Elles ont aussi détruit des centaines d'entreprises, provoquant une puissante dégradation de la situation économique et sociale. La crise a aussi engendré un certain nombre de départs de l'archipel – même si leur ampleur est à ce stade difficile à estimer – ainsi que des déplacements de population sur le territoire calédonien, dus par exemple au retour de personnes ne pouvant plus payer leur loyer, de salariés au chômage ou des enfants de ces derniers.

Près de six mois plus tard, l'intensité des violences a diminué, la désescalade semble engagée, mais la crise n'est pas résolue pour autant, de même que n'est pas atteint le total retour à l'ordre public. L'économie du territoire est en partie détruite et la crise économique et sociale devient également budgétaire : l'ensemble des Calédoniens auditionnés par vos rapporteurs ont exprimé leur grande inquiétude à cet égard.

Dans ce contexte d'enchaînement des incompréhensions et des violences, la proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres

du congrès et des assemblées de province, déposée sur le bureau du Sénat le 16 septembre 2024 par M. Patrick Kanner et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, et adoptée par le Sénat en première lecture le 23 octobre dernier, entend reporter les élections au plus tard le 30 novembre 2025.

Initialement prévues au printemps et reportées par la loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024, elles devaient se tenir le 15 décembre 2024 au plus tard. Mais la Nouvelle-Calédonie panse ses plaies et la priorité est au redressement, pas à l'organisation d'une campagne électorale susceptible de raviver les clivages.

Prenant acte de cette situation, le Premier ministre Michel Barnier a confirmé le 1^{er} octobre 2024, dans son discours de politique générale, le report des élections des membres du congrès et des assemblées de province jusqu'à fin 2025, afin de mettre à profit la période pour la « *reconstruction économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie et la recherche d'un consensus politique sur son avenir institutionnel* ».

Le report des élections provinciales ne peut en effet constituer une finalité en soi, mais doit ouvrir une nouvelle période pour répondre à l'urgence de la situation et aux immenses défis de la Nouvelle-Calédonie. Au fond, comme le soulignait Michel Rocard dans sa déclaration de politique générale du 29 juin 1988, il s'agit encore, en cette fin d'année 2024, de rétablir « *la paix des cœurs, des esprits et des âmes* », tout autant que de rechercher des « *solutions juridiques et administratives* ».

Ce travail doit être conduit dans le respect des convictions de chacun et de la diversité du peuple calédonien. Il revient bien sûr aux Calédoniens de retourner à la table des discussions pour construire un projet d'avenir partagé et retisser les fils du dialogue afin de réinventer les voies d'un destin commun mis à rude épreuve par la crise. Face à l'urgence, la reprise rapide du dialogue est indispensable : elle doit permettre d'apporter au plus vite des réponses aux défis institutionnels et économiques de la Nouvelle-Calédonie.

L'État a cependant un rôle déterminant à jouer en redevenant un « tiers de confiance » impartial et garant de la continuité à la fois du processus de reconstruction socio-économique et du processus politique qui doit pouvoir s'engager, comme il a su l'être avec les accords de Matignon en 1988 puis de Nouméa en 1998. Malgré les très nombreuses tentatives de dialogue engagées par ses représentants, un grand nombre d'acteurs locaux auditionnés par vos rapporteurs ont eu, à l'égard de l'action de l'État et de son rôle dans le déclenchement de la crise, des mots sévères – et ce en dépit des signes, mentionnés par certains intervenants, d'une dégradation de la situation économique et sociale antérieure à la crise de mai. Gageons que la période qui s'ouvre, et que les signes d'apaisement donnés par le nouveau Gouvernement, devraient permettre de rétablir la confiance malmenée.

À l'occasion de l'examen de cette proposition de loi, vos rapporteurs formulent enfin le souhait que la représentation nationale s'engage pleinement sur les questions calédoniennes. La visite prochaine des présidents de l'Assemblée

nationale et du Sénat en Nouvelle-Calédonie témoigne de l'intérêt porté par les parlementaires à ce territoire. Cette « mission parlementaire » de haut niveau, parce qu'elle n'a pas en tant que telle vocation à représenter l'État, doit permettre d'engager l'ensemble des parties prenantes, du fait de l'autorité personnelle et morale des deux présidents, dans un dialogue tripartite. Dans ce contexte, la commission des Lois entend apporter sa contribution afin de constituer, à la place qui est la sienne et dans la continuité de son rôle passé, un interlocuteur des acteurs calédoniens ainsi qu'une force, tout à la fois, de dialogue et de proposition.

I. LA NOUVELLE-CALÉDONIE EST CONFRONTÉE À DE GRAVES DIFFICULTÉS DEPUIS MAI DERNIER QUI RENDENT INOCCUPORTUNE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS DES MEMBRES DU CONGRÈS ET DES ASSEMBLÉES DE PROVINCE DANS LE DÉLAI PRÉVU

Alors que les élections devaient, en application de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾, avoir lieu le 12 mai 2024 au plus tard, la loi organique du 15 avril 2024, précitée, a prévu qu'elles pourraient se tenir au plus tard le 15 décembre 2024.

En raison de la grave crise économique, sociale et budgétaire mais aussi de craintes sur la capacité à organiser matériellement une élection dans un contexte sécuritaire non stabilisé, le maintien de ce calendrier soulève des difficultés.

A. LES ÉMEUTES DE MAI 2024 ET LEURS SUITES LAISSENT LE TERRITOIRE DANS UNE SITUATION DRAMATIQUE

1. Une crise d'une extrême gravité

La Nouvelle-Calédonie a connu au mois de mai dernier de graves émeutes, dans le contexte de l'examen puis de l'adoption par l'Assemblée nationale, les 13 et 14 mai derniers, du projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ⁽²⁾. La zone du grand Nouméa ⁽³⁾, particulièrement stratégique pour l'économie et qui concentre les deux tiers de la population, a été la plus touchée.

Dès le 13 mai 2024, dans un point de situation, le Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie évoque « *des blocages de voie publique* » dans le grand Nouméa ainsi que des « *barrages filtrants* » mis en place de façon illégale ⁽⁴⁾.

Un nouveau communiqué de presse publié le 14 mai évoque ensuite « *des troubles à l'ordre public d'une grande intensité* » survenus dans la nuit du 13 au 14 mai et ayant causé « *de nombreux blessés* » parmi les forces de l'ordre ⁽⁵⁾.

Le 15 mai, le point de situation fait état « *de nombreux incendies et pillages de commerces, d'infrastructures et d'établissements publics – dont plusieurs écoles*

(1) Ci-après « loi organique statutaire de 1999 ».

(2) Ce projet de loi élargissait le corps électoral spécial provincial en y intégrant tous les natifs de l'île – dont certains sont exclus du vote faute de remplir les conditions fixées par l'article 77 de la Constitution de l'article 188 de la loi organique statutaire de 1999 – et les personnes justifiant d'une durée de résidence de dix ans, même arrivées en Nouvelle-Calédonie après 1998, ce que le droit en vigueur ne permet pas.

(3) Le grand Nouméa réunit les communes de Nouméa, Le Mont-Dore, Dumbéa et Païta, soit 182 000 habitants en 2019 [selon l'ISEE](#).

(4) [Communiqué de presse du 13 mai 2024](#), point de situation sur les blocages.

(5) [Communiqué de presse du 14 mai 2024](#) : point de situation.

et collègues » ainsi que d'« *une nouvelle rébellion avec tentative d'évasion* » au centre pénitentiaire de Nouméa ⁽¹⁾.

Ces premiers points de situation s'accompagnent aussi d'un appel à restreindre les déplacements autant que possible. De nombreux bâtiments ont été pillés ou incendiés, obligeant leurs occupants à prendre la fuite. Face à ces risques, des habitants – « voisins vigilants » pour les uns, « milices armées » pour les autres – érigent des barricades et des barrages pour défendre leurs habitations.

L'ampleur des destructions, l'intensité de la violence dirigée contre les biens mais aussi contre les personnes et les perturbations profondes engendrées sur la vie quotidienne, révèlent la gravité des émeutes. Le procureur de la République à Nouméa M. Yves Dupas y voit « *un mouvement insurrectionnel animé par une radicalisation violente sur fond identitaire* », avec « *des objectifs ciblés pour déstabiliser l'agglomération, plusieurs services de l'État, la gendarmerie, des bâtiments communaux et puis la vie économique* » ⁽²⁾.

En réponse à ces événements, des renforts massifs de forces de sécurité intérieure ont été déployés, dont le GIGN et le RAID, ainsi que l'armée. Ainsi, à la veille des émeutes, les effectifs de forces de l'ordre en Nouvelle-Calédonie étaient au plus bas avec 500 personnes environ. Dans son point de situation du 24 mai, le Haut-commissariat annonçait la présence d'un total de 3 000 policiers et gendarmes sur place, appuyés par une centaine d'hommes du RAID et du GIGN ⁽³⁾ tandis que le communiqué du 21 septembre ⁽⁴⁾ fait état de 41 unités de forces mobiles, soit près de 6 000 policiers, gendarmes et sapeurs-pompiers.

L'état d'urgence a par ailleurs été décrété par le Président de la République sur l'ensemble du territoire ⁽⁵⁾ de la Nouvelle-Calédonie tandis qu'en application du décret n° 2024-437 du 15 mai 2024 relatif à l'application de la loi du 3 avril 1955, plusieurs arrêtés d'assignations à résidence et ordres de perquisition administratives ont été pris, en particulier à l'encontre d'individus membres de la Cellule de coordination des actions de terrain (CCAT).

Le Haut-commissaire de la République a aussi pris diverses mesures administratives comme l'instauration d'un couvre-feu entre 18 heures et 6 heures du matin ⁽⁶⁾, l'interdiction des rassemblements sur la voie publique et les lieux publics dans le grand Nouméa ainsi que l'interdiction du transport et du port d'armes sur tout le territoire. L'aéroport international de Nouméa-La Tontouta a fermé le 14 mai pour ne rouvrir que le 17 juin.

(1) [Communiqué de presse du 15 mai 2024](#), point de situation n° 3.

(2) Voir par exemple [son interview](#) dans l'hebdomadaire *Demain* en Nouvelle-Calédonie, le 30 mai 2024.

(3) [Communiqué de presse du 24 mai 2024](#), point de situation de 16h30.

(4) [Communiqué de presse du 21 septembre 2024](#), point de situation.

(5) Décret n° 2024-436 du 15 mai 2024 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955. L'état d'urgence a été levé le 28 mai à 5 heures du matin.

(6) Désormais assoupli, le couvre-feu court désormais de 22 h à 5 h du matin.

2. Un lourd bilan humain, économique et social

Le bilan humain des émeutes, dressé par le Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, est lourd : « *treize morts, dont deux gendarmes, ainsi qu'un Caldoche – Calédonien d'origine européenne – et dix Kanaks* ». La fermeture des routes et les restrictions de circulation ont aussi entraîné des décès de personnes n'ayant pas pu se rendre à l'hôpital pour y recevoir des soins. Il faut rappeler que ces chiffres concernent un territoire qui ne compte que 268 000 habitants ⁽¹⁾. Des centaines de personnes ont aussi été blessées, dont de nombreux membres des forces de l'ordre.

Les auditions menées par vos rapporteurs ont par ailleurs mis en évidence les conséquences dévastatrices des émeutes sur l'économie calédonienne et, par ricochet, sur la situation sociale et budgétaire, ainsi résumées par le président du groupe Union calédonienne-FLKNS et Nationalistes (UC-FLNKS) au congrès, Pierre-Chanel Tutugoro : « *la Nouvelle-Calédonie, ses institutions, son territoire, sa population, ne se relèvent pas encore et ne sont pas prêts de se relever (...). Les chiffres ne cessent de se dégrader, le climat aussi s'est dégradé, les services publics n'arrivent plus à s'organiser et les populations ont l'impression d'être laissées pour compte* ».

- Selon le bilan fait par le Haut-commissariat, les dégâts au secteur privé et public sont évalués à 2,3 milliards d'euros. 750 entreprises ont été détruites, et plus de 1300 autres ont subi des pertes d'exploitation. Les entreprises qui n'ont pas été détruites ont malgré tout subi les entraves à la circulation et les coupures d'axes routiers qui ont empêché les salariés de se rendre sur leur lieu de travail. Par ailleurs, 6 000 emplois directs ont été détruits et près du tiers des effectifs salariés du pays – 20 000 personnes sur 65 000 – bénéficient désormais d'un dispositif de chômage partiel en vigueur jusqu'à la fin de l'année et compensé, à ce stade, par l'État. La perte de PIB est estimée à 20 à 30 % ⁽²⁾.

De nombreux équipements publics ont aussi été détruits : écoles, hôpitaux, dispensaires médicaux, bâtiments administratifs...

Enfin, les dégâts subis n'ont été indemnisés par les assurances qu'à hauteur de 10 % en moyenne.

- En raison de la chute des recettes fiscales provenant des entreprises détruites et des salariés au chômage, la situation budgétaire s'est dégradée ⁽³⁾. Les recettes de la Province sud ont ainsi diminué de 31 % et son débat d'orientation budgétaire, qui s'est tenu le 24 octobre dernier, a fait apparaître la perspective d'une

(1) Source : Institut de la statistique et des études économiques Nouvelle-Calédonie (ISEE), au 1^e janvier 2023.

(2) Chiffre rapporté par Philippe Michel, et par les acteurs économiques locaux selon Les Echos, « La Nouvelle-Calédonie au bord de l'effondrement économique », 21 août 2024.

(3) La Nouvelle-Calédonie connaissait déjà des problèmes de trésorerie avant les émeutes.

réduction de plusieurs dispositifs de soutien social ⁽¹⁾ après une première restriction des bourses scolaires et de l'accès au logement social à une condition de dix années de résidence en Province sud, contre six mois antérieurement, décidée dès le 15 juillet dernier ⁽²⁾. Le président de l'Association des maires de Nouvelle-Calédonie a pour sa part relayé les suppressions ou diminutions des transports scolaires ou de la cantine scolaire envisagées par plusieurs communes membres pour l'année 2025, ainsi que la baisse par certains maires de leurs indemnités.

● Ces crises économiques et budgétaires renforcent la crise sociale qui pourrait s'aggraver au cours des prochains mois si les dispositifs de soutien aux entreprises et aux particuliers, comme le chômage partiel, ne sont pas prolongés.

La protection sociale, plus limitée que sur le reste du territoire de la République ⁽³⁾, pourrait s'avérer insuffisante face à l'ampleur des dégâts et n'est par ailleurs pas calibrée pour absorber un choc d'une telle ampleur. Ainsi, la durée d'indemnisation du chômage de droit commun, vers lequel les allocataires du chômage partiel pourraient basculer à l'expiration du dispositif, est de neuf mois pour les moins de 50 ans. À l'issue de cette période, faute d'avoir retrouvé un emploi et en l'absence d'équivalent du RSA, les allocataires se retrouveront sans ressources. Le député de la 1^{ère} circonscription de Nouvelle-Calédonie Nicolas Metzdorf estime ainsi que le territoire se dirige « *vers une quasi crise humanitaire* ». Les représentants syndicaux de l'UNSOENC, auditionnés suite à leur demande, font état d'une situation de renforcement continu de la crise. Précarisés, certains salariés au chômage rentrent dans leur commune d'origine ou y envoient leurs enfants faute de pouvoir subvenir à leurs besoins.

La situation économique et sociale est ainsi qualifiée de « grave » par le Haut-commissaire et par le président de la province des Îles Loyauté Jacques Lalié, « catastrophique » pour le président de l'Association des maires de Nouvelle-Calédonie Florentin Dedane et le président du groupe Calédonie ensemble Philippe Michel, « jamais atteinte » pour la présidente du groupe Rassemblement Virginie Ruffenach. Pour Mme Sonia Backès, présidente de la Province sud, « *on est en train de s'effondrer* » tandis que M. Nicolas Metzdorf évoque « *une économie d'après-guerre* » et le conseiller M. Vaimu'a Muliava « *une économie à terre* ». La plupart des acteurs auditionnés disent craindre, si l'État ne contribue pas davantage à la mise en œuvre et au prolongement de dispositifs de soutien à l'urgence sociale, comme l'exprime notamment M. Philippe Michel, « *des émeutes non plus à caractère politique mais des émeutes de la faim* ».

(1) Étaient ainsi évoquées la fermeture des centres médico-sociaux, la réduction des subventions aux associations ou la suppression des bourses scolaires (NC la première, « [Débat d'orientation budgétaire : l'assemblée de province Sud envisage des mesures drastiques à cause d'une chute des recettes fiscales](#) », 25 octobre 2024).

(2) NC la première, « [Crise en Nouvelle-Calédonie : la province Sud maintient ses investissements mais revoit ses aides sociales à la baisse](#) », 16 juillet 2024.

(3) La protection sociale est une compétence de la Nouvelle-Calédonie, en application de l'article 22 de la loi organique statutaire de 1999.

B. DANS CE CONTEXTE, LES CONDITIONS NE PARAISSENT PAS RÉUNIES POUR ORGANISER LES ÉLECTIONS DE FAÇON SEREINE DANS LE DÉLAI PRÉVU

Le Haut-commissariat a indiqué à vos rapporteurs que l'organisation des élections d'ici au 15 décembre 2024 était initialement « techniquement » possible. Le Haut-commissaire, auditionné par le groupe de contact de l'Assemblée nationale le 18 septembre 2024, avait cependant évoqué la nécessité d'une saisine préalable, par le Premier ministre, de l'Organisation des nations unies afin de voir désignées les 18 personnalités qualifiées indépendantes nécessaires à la révision des listes électorales. Les semaines passant, la possibilité de mener à bien à la fois la révision des listes et l'organisation matérielle du scrutin apparaissait de moins en moins envisageable sur le plan technique. Surtout, cette solution apparaît à vos rapporteurs et à l'immense majorité des acteurs auditionnés inopportune dans le contexte actuel. Après une série de consultations politiques, le Premier ministre a ainsi annoncé, le 1^{er} octobre, sa volonté de voir les élections reportées.

1. Face au risque d'effondrement du territoire, l'urgence est à l'accompagnement et à la reconstruction

Pour les formations politiques comme pour les Calédoniens, l'urgence économique et sociale relègue la question politique au second plan. Pour Mme Virginie Ruffenach, les élections seraient « *la dernière des préoccupations* ». De fait, il a été confirmé à vos rapporteurs qu'aucune formation politique n'avait engagé de campagne électorale lorsque l'annonce du report a été effectuée.

Après les mesures de soutien d'urgence accordées par l'État, les élus calédoniens attendent un engagement financier fort et pérenne de sa part sur des mesures sociales et de relance de l'économie.

Le soutien budgétaire de l'État à l'économie calédonienne à la suite des émeutes

Face à l'urgence économique et sociale, l'État a mis en place des mesures de soutien sous la forme de subventions et de prêts et visant notamment à financer :

- un dispositif de chômage partiel (dont le ministre des outre-mer a annoncé la prolongation en novembre et décembre 2024) ;
- la mise en place d'un fonds de solidarité pour les TPE et PME et une aide au cas par cas pour les entreprises non éligibles au fonds mais néanmoins en difficulté ⁽¹⁾ ;
- l'octroi d'une avance de trésorerie d'un montant de 100 millions d'euros au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour lui permettre de faire face à ses engagements ;
- le soutien aux banques, via l'ouverture d'une ligne de refinancement par l'Institut d'émission outre-mer, afin de leur permettre de mettre en place des mesures de soutien comme le report des échéances de prêt par les banques ou des prêts à taux zéro pour la reconstruction ;

Au début du mois de septembre, le Gouvernement a annoncé 130 millions d'euros d'aides supplémentaires, conditionnées à l'adoption de réformes, pour aider les entreprises et les services publics (apport de trésorerie au Régime universel d'assurance maladie, soutien au gestionnaire local d'énergie Enercal, subventions et prêts permettant la prolongation du chômage partiel en septembre et octobre).

Le total des aides apportées entre mai et octobre est ainsi chiffré à 400 millions d'euros (subventions et prêts) ⁽²⁾. Ce montant s'ajoute :

- aux transferts annuels de l'État vers la Nouvelle-Calédonie, qui s'élèvent à 1,7 milliard d'euros, incluant en particulier les dépenses de personnel et de pensions ainsi que des dépenses d'intervention (dotations aux collectivités, subventions d'investissement) ⁽³⁾ ;
- aux mesures de soutien au secteur du nickel.

À l'issue de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, le ministre des outre-mer M. François-Noël Buffet a annoncé le 21 octobre, au titre de l'année 2025, la garantie d'un prêt de l'Agence française de développement à hauteur de 500 millions d'euros, ainsi que le financement de la reconstruction des écoles à 100 % et des autres bâtiments publics à 70 %.

L'accompagnement de l'État à la Nouvelle-Calédonie fait notamment appel à une mission interministérielle sur la reconstruction, pilotée par l'inspecteur général des finances M. Anthony Requin et créée en mai dernier. Cette mission a la charge de réaliser un état des lieux, décliner les modalités opérationnelles de mise en place des mesures d'urgence et proposer, en discussion avec toutes les parties prenantes, des pistes pour la reconstruction et la diversification de l'économie.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a ainsi voté, fin août, une demande de soutien de l'État pour la mise en œuvre d'un **plan quinquennal (2024-2029)** d'un

(1) Selon les données du Haut-commissariat, au 13 septembre 2024, 29 millions d'euros avaient déjà été mobilisés pour ce fonds et 11 299 dossiers traités.

(2) Mme Sonia Backès déplorait toutefois que les collectivités ne soient pas en mesure de mobiliser certains outils proposés, comme les prêts garantis, en raison de l'explosion de leur taux d'endettement.

(3) Le détail de ces transferts figure en particulier dans le document « [Les conséquences du oui et du non](#) » (juillet 2021) élaboré par les services de l'État dans la perspective de la 3^{ème} consultation sur l'autodétermination.

montant de 500 milliards de francs pacifique (soit 4,2 milliards d'euros). Ce plan aurait pour objet :

- de compenser les pertes de recettes douanières, fiscales et sociales sur trois ans ;
- d'assurer le financement des indemnités de chômage partiel ou total au-delà du 31 décembre ;
- de faciliter la reconstruction des entreprises et infrastructures publiques détruites ;
- de sauver les systèmes de protection sociale, de soins, de transports publics, de logement social ou encore de production électrique.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a de son côté proposé un **plan de sauvegarde, de refondation et de reconstruction (PS2R) pour trois ans**. Il combine, comme son nom l'indique, des mesures d'urgence de court terme en faveur des secteurs de la santé, de l'énergie, des retraites, les transports ou encore l'alimentaire ; une réflexion sur les dépenses publiques ; et une reconstruction de long terme en particulier via la diversification de l'économie et la sortie de la dépendance au nickel.

En d'autres termes, les semaines et mois à venir devraient voir se poursuivre les échanges entre l'État et les acteurs calédoniens concernant les mesures sociales, le soutien à l'économie et les réformes structurelles. Certains acteurs rappellent par ailleurs que la relance économique ne sera durable que si les perspectives politiques offrent une visibilité suffisante et participent de l'apaisement de la situation.

2. La situation locale ne semble pas permettre l'organisation des élections dans de bonnes conditions matérielles

Les conditions matérielles ne semblent pas non plus réunies pour l'organisation d'élections sincères, comme l'ont observé plusieurs acteurs locaux auditionnés par vos rapporteurs.

Les élections législatives ont certes pu être organisées en Nouvelle-Calédonie, comme sur le reste du territoire, les 30 juin et 7 juillet 2024.

Leurs conditions difficiles d'organisation ont toutefois donné lieu au dépôt d'un recours devant le Conseil constitutionnel, soulignant l'état de tension dans lequel s'est déroulé le scrutin.

Si la situation paraît meilleure que celle qui prévalait en juillet dernier, elle n'est pas pour autant propice à une campagne sereine. Ainsi faut-il relever :

- que la circulation sur l'ensemble du territoire est encore entravée : ainsi la route du Mont-Dore, au niveau de Saint-Louis, n'est-elle pas encore sécurisée,

rendant les déplacements difficiles pour un bassin de population d'environ 12 000 personnes tandis que les transports publics n'ont repris que partiellement ⁽¹⁾ ;

– qu'un couvre-feu est par ailleurs toujours en vigueur de 22 heures à 5 heures du matin, ce qui restreint la possibilité d'organiser des réunions et des débats citoyens.

Si ces difficultés donnaient lieu au dépôt de nombreux recours, ces derniers, quelle que soit leur issue, ne manqueraient pas d'entacher la légitimité des élections, alors même que les futurs élus devront répondre à des défis économiques et politiques majeurs.

Auditionné par vos rapporteurs, le président de l'Association française des maires de Nouvelle-Calédonie Pascal Vittori alerte aussi sur le coût budgétaire que représenterait pour les communes l'organisation d'une élection, alors même qu'elles ont vu leurs recettes fiscales provenant du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie chuter d'environ 25 %. Ce chiffre est confirmé par M. Florentin Dedane en ce qui concerne la commune de Pouébo (Province nord) dont il est maire.

Il faut par ailleurs relever que les émeutes et la situation socio-économique qui en résulte ont généré des déplacements de population au sein de l'archipel. Des salariés au chômage rentrent dans leur commune d'origine, ou y envoient leurs enfants. Des femmes victimes de violences intrafamiliales, peut-être exacerbées par le climat général de tension et de violence dans l'archipel, trouvent également un refuge dans leur famille avec leurs enfants. Ces déplacements, outre les difficultés qu'ils peuvent générer pour les communes qui doivent faire face à des effectifs scolaires parfois plus élevés qu'anticipés, posent la question de la capacité des personnes concernées à participer aux élections dans une commune où elles ne résident plus à l'heure actuelle.

3. « Panser les plaies entre les communautés » ⁽²⁾

Enfin, l'organisation d'une campagne électorale risquerait de raviver les tensions dans un territoire traumatisé par la violence des émeutes.

Le sénateur Georges Naturel considérait ainsi, au cours de son audition, que « *ce ne sont pas seulement des bâtiments qu'il faut reconstruire, ce sont des cœurs* ». De même, le député Nicolas Metzdorf exprime sa crainte que les élections, en soulevant de nouveau la question du corps électoral, génèrent des tensions, tandis que pour M. Jean-Marc Burette, secrétaire général de l'Union des syndicats des ouvriers et employés de Nouvelle-Calédonie (USOENC) « *cela aurait envenimé la situation* ».

(1) Audition de l'USOENC. Le taux de couverture du réseau de transport serait de l'ordre de 25 % de son potentiel avant la crise. Le nombre d'usagers quotidiens aurait chuté de 30 000 usagers avant crise à 1 300 aujourd'hui, tandis que le prix du ticket a doublé, passant de deux à quatre euros par trajet et sans tarifications spécifiques pour les enfants ou les personnes précaires.

(2) Expression utilisée par le Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie au cours de l'audition.

En particulier, l'organisation des élections ne manquerait pas de soulever la question du périmètre du corps électoral spécial provincial, qui apparaissait en mai dernier comme un des principaux sujets de désaccord entre les parties prenantes. L'examen et l'adoption par l'Assemblée nationale, les 13 et 14 mai derniers, du projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province constituent le point de départ des émeutes. L'abandon de ce projet par le Gouvernement – le Premier ministre Michel Barnier ayant déclaré lors de sa déclaration de politique générale du 1^{er} octobre dernier qu'il ne serait pas soumis au Congrès – a permis d'apaiser la situation locale.

Le sujet du corps électoral spécial provincial – tous les acteurs auditionnés s'accordant à dire que des évolutions, en particulier pour les natifs, sont souhaitables – pourrait être abordé dans le cadre d'un accord global entre les parties. Mais l'organisation des élections au plus tard le 15 décembre prochain est incompatible avec les délais nécessaires à la discussion, la conclusion puis la transposition constitutionnelle d'un tel accord. Faute d'accord, les élections devraient se faire avec un corps électoral constant si elles étaient organisées d'ici au 15 décembre.

Le Conseil d'État, saisi par le président du Sénat d'une demande d'avis sur la proposition de loi organique, considère ainsi, dans son avis du 10 octobre 2024 qu' « *un nouveau report des élections provinciales peut être justifié par les motifs avancés dans l'exposé des motifs de la proposition de loi organique* », exposé des motifs dans lequel les auteurs de la proposition évoquent « *l'absence d'accord sur la définition du nouveau périmètre du corps électoral* ».

II. LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE, LARGEMENT SOUTENUE PAR LES ACTEURS LOCAUX, PRÉVOIT EN CONSÉQUENCE LE REPORT DU RENOUELEMENT GÉNÉRAL DU CONGRÈS ET DES ASSEMBLÉES DE PROVINCE

A. LA PROPOSITION DE LOI INITIALE ET SES MODIFICATIONS PAR LE SÉNAT

La proposition de loi initiale, enregistrée à la présidence du Sénat le 16 septembre 2024, se composait d'un article unique prévoyant le report des élections des membres du congrès et des assemblées de province le 30 novembre 2025 au plus tard.

La commission des Lois du Sénat a validé cette disposition sur le fond.

Elle a aussi adopté trois amendements à l'initiative de ses rapporteurs, M. Philippe Bas et Mme Corinne Narassiguin, créant ainsi deux nouveaux articles.

- Le premier amendement procède à la réécriture de l'article 1^{er} conformément aux recommandations formulées par le Conseil d'État dans son avis rendu sur la proposition de loi, le 10 octobre 2024 ⁽¹⁾.

- Les sénateurs ont aussi prorogé les fonctions des membres des organes du congrès de la Nouvelle-Calédonie en cours à la date de la promulgation de la loi organique en cours d'examen. Cet amendement vise à éviter deux renouvellements successifs du bureau, de la commission permanente et des commissions intérieures du congrès dans un délai très court.

- Le dernier amendement adopté prévoit, conformément aux recommandations du Conseil d'État dans son avis du 10 octobre 2024 précité, l'entrée en vigueur de la loi organique dès le lendemain de sa publication au *Journal officiel de la République française*.

En séance publique, les sénateurs ont adopté le texte de la commission sans modifications supplémentaires.

B. UNE PROPOSITION SOUTENUE PAR LE CONGRÈS DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET PAR LES ACTEURS POLITIQUES CALÉDONIENS

En application de l'article 90 de la loi organique statutaire de 1999, le congrès de la Nouvelle-Calédonie s'est prononcé sur la proposition de loi organique, par un vote exprimé le 22 octobre 2024. Il a très majoritairement soutenu le texte, par 47 voix pour sur un total de 54. Une seule voix contre, émanant du vice-président Sylvain Pabouty (UC-FLNKS et Nationalistes), s'est exprimée. Deux abstentions et quatre absences de suffrages sont aussi à relever.

(1) Avis n° 408782, rendu à la demande du Président du Sénat ayant saisi le Conseil d'État en application de l'article 39 de la Constitution.

En d'autres termes, le soutien au report des élections est très largement consensuel et transcende le clivage entre indépendantistes et non indépendantistes, comme le confirment les auditions menées par vos rapporteurs. La plupart des acteurs politiques locaux s'accordent aussi sur la nécessité de reprendre rapidement un dialogue afin de construire les réponses économiques et institutionnelles dont le territoire a besoin.

- Parmi les acteurs non indépendantistes, M. Philippe Michel, président de Calédonie ensemble, s'y déclare favorable « *sans aucune réserve* », d'une part parce qu'il apparaît matériellement difficile d'organiser les élections dans les délais, et d'autre part car il estime que les acteurs locaux ont besoin de temps pour discuter.

Mme Virginie Ruffenach, présidente du Rassemblement au congrès, est de même « *très favorable* » au report : « *La dernière des préoccupations pour les habitants de la Nouvelle-Calédonie, c'est qu'on vienne les voir pour une campagne électorale et qu'on leur dise pour qui voter. Leur préoccupation, c'est comment nourrir leur famille, comment subvenir à leurs besoins, comment honorer leurs traites, comment faire quand leur entreprise a été complètement détruite (...), comment faire quand leur maison a été brûlée* ».

Mme Sonia Backès, présidente de la Province sud, a rappelé la position des Loyalistes telle qu'exprimée dans une contribution écrite rédigée à l'occasion de la discussion du congrès sur le report du vote et transmise à vos rapporteurs. Tout en se désolidarisant de l'exposé des motifs de la proposition de loi organique d'origine sénatoriale, l'avis rappelle que « *les conditions de sécurité minimales et de respect du processus électoral ne sont pas garanties aujourd'hui* » et que « *l'absence d'accord global* » ainsi que « *la nécessité de réformer le corps électoral* » ne permettent pas la bonne tenue d'élections. Mme Françoise Suvé, présidente du groupe au congrès, et M. Gil Brial, président du Mouvement populaire calédonien, considèrent cependant que les élections pourraient être avancées par rapport à la date limite du 30 novembre 2025 si un accord politique et sa traduction constitutionnelle le permettaient.

- Parmi les représentants des formations politiques indépendantistes, M. Louis Mapou, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, rappelle que la proposition de loi a recueilli au congrès un soutien plus large que la loi organique du 15 avril 2024 reportant les élections une première fois. Observant que le report des élections permettrait de travailler à « *redonner confiance à la population de Nouvelle-Calédonie et d'engager un certain nombre de travaux* », il exprime son souhait « *que les élections puissent se tenir, au terme de l'année 2025, dans une Nouvelle-Calédonie plus apaisée et qui s'est remise au travail* ».

De même, pour M. Jean-Pierre Djaïwé, président du groupe « Union nationale pour l'indépendance » (UNI), ce report offrirait l'opportunité de reprendre des discussions pour espérer parvenir à un accord. Il considère aussi que les conditions ne sont pas réunies pour organiser des élections dans de bonnes conditions d'ici le mois de décembre 2024.

Dans une contribution écrite transmise à vos rapporteurs, le président de l'Assemblée de la Province nord Paul Néaoutyine (UNI) évoque « *une décision de bon sens* », rappelant en particulier que les délais sont « *matériellement impossibles à tenir* », que le corps électoral existant n'est « *plus valide juridiquement* » et que la tenue des élections d'ici au 15 décembre « *ne fait pas du tout partie des préoccupations de la très grande majorité de la population qui se soucie davantage de leur situation au plan économique, financier, social, sanitaire ou éducatif* ».

M. Jacques Lalié (UC-FLNKS et Nationalistes) se dit aujourd'hui favorable au report tout en soulignant les imperfections du système démocratique et juridique français face au fait colonial, une position explicitée également dans une contribution écrite datée du 12 octobre et transmise aux rapporteurs. Le président de la province des Îles Loyauté y rappelle que « *ce qui s'est joué depuis trente ans prend racine dans l'histoire coloniale* » et qu'« *il ne suffit pas de reconnaître un peuple autochtone dans des textes ou des accords, encore faut-il que cette reconnaissance se traduise dans les faits, à travers l'éducation, la sensibilisation et l'évolution des mentalités* ». Dès lors, le report est « *une mesure nécessaire, mais insuffisante si elle n'est pas accompagnée d'une véritable refondation du dialogue entre l'État et les parties prenantes. Ce report doit servir à restaurer la confiance et à reconstruire un cadre institutionnel* ».

M. Pierre-Chanel Tutugoro, président du groupe UC-FLNKS et Nationalistes au congrès, considère de même que les conditions économiques et sociales ne permettent pas d'organiser les élections à court terme. Leur report permettrait de « *se donner une chance de réussir* », étant entendu que la discussion, qu'il souhaite ardemment voir se tenir en Nouvelle-Calédonie plutôt qu'en France hexagonale, doit permettre de poursuivre la trajectoire de décolonisation du territoire.

● Parmi les parlementaires du territoire entendus par vos rapporteurs ⁽¹⁾, M. Emmanuel Tjibaou se dit favorable au report mais déplore toutefois l'absence de lisibilité quant au cadre de travail dans lequel il serait effectué.

De même, pour M. Nicolas Metzdorf, le report serait « *bienvenu* », eu égard aux conditions dans lesquelles se sont déroulées les dernières élections législatives et à la situation économique.

Constatant que les élections législatives ont mis en lumière la difficulté à organiser une campagne électorale à court terme, le sénateur Georges Naturel considère qu'il « *ne paraît pas raisonnable* » d'organiser les élections cette année. Si le report est pour lui « *nécessaire* », il souhaite néanmoins qu'elles puissent être organisées au premier semestre de l'année 2025, si le contexte le permet.

(1) Malgré leurs relances, vos rapporteurs n'ont pas réussi à obtenir de créneau d'audition de la part de M. Robert Wienie Xowie, sénateur de la Nouvelle-Calédonie.

- Le président de l'association des maires de Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾ M. Florentin Dedane, s'exprimant pour les maires de l'association qu'il a consultés, considère que « *les gens n'ont pas la tête à aller aux élections* » et se dit en conséquence favorable au report, tout en relayant les interrogations des maires sur les choix qui seront faits si aucun accord n'était conclu avant le 30 novembre 2025. Il rappelle les difficultés matérielles d'organisation des élections dans les communes du grand Nouméa en particulier, ainsi que le risque d'une trop grande proximité entre les élections qui se tiendraient à la fin de l'année 2025 et les élections municipales de mars 2026.

Pour le président de l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie M. Pascal Vittori, la situation sécuritaire, le coût additionnel de l'organisation d'une élection pour les communes et la question non résolue du corps électoral spécial justifient aussi un report des élections, auquel les maires de l'association se sont déclarés favorables.

- Vos rapporteurs ne peuvent toutefois s'abstenir de mentionner la position de l'Éveil océanien, qui a voté en faveur du report mais dont les élus auditionnés, la présidente du congrès Veylma Falaeo et le conseiller Vaimu'a Muliava, n'ont pas masqué leurs réserves sur cette proposition de loi organique.

La présidente, tout en concédant que « pragmatiquement » le report est nécessaire, s'y déclare initialement opposée dans son principe. Elle se montre favorable à des élections au printemps prochain si aucun accord ne se profilait, le cas échéant avec un corps électoral inchangé. M. Vaimu'a Muliava souhaite que le report ne soit pas « *une énième mascarade* » et tous deux formulent en filigrane le souhait que le temps supplémentaire qui serait ainsi dégagé soit utilisé à bon escient par les partenaires locaux.

(1) Deux associations de maires coexistent : l'association des maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC et l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie, née de la scission des maires loyalistes de l'AMNC et qui réunit les maires de onze communes sur 33.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Report des élections et prolongation des mandats en cours

1. Le droit existant

a. Le congrès et les assemblées de province sont des institutions importantes de la vie politique calédonienne

- *Deux institutions dotées de larges prérogatives*

La loi organique statutaire de 1999 confère de larges compétences au **congrès, assemblée délibérante** de la collectivité de Nouvelle-Calédonie :

– dans les matières énumérées par la loi organique, il vote les « **lois du pays** », actes dont le contrôle relève du Conseil constitutionnel en raison de leur caractère législatif ;

– il 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 ;

– il disposait enfin de prérogatives spécifiques pour la mise en œuvre du droit à l'autodétermination dans le cadre des accords de Nouméa (article 217 de la loi organique statutaire de 1999) ⁽¹⁾.

Les **trois provinces – Nord, Sud et îles Loyauté** – sont des collectivités et disposent d'une compétence de principe. Aux termes de l'article 20 de la loi organique statutaire de 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. Elles exercent des prérogatives beaucoup plus larges que les régions de droit commun.

(1) Il pouvait en effet fixer la date de la première consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, par une délibération adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, dans les conditions prévues à l'article 217 ; en cas de rejet de l'accession à la pleine souveraineté, le tiers de ses membres pouvait demander une deuxième consultation sur la même question ; en cas de nouveau rejet de l'accession à la pleine souveraineté, une troisième consultation pouvait être organisée dans les mêmes conditions.

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie

Aux termes de l'article 2 de la loi organique statutaire de 1999, les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent le congrès, le gouvernement, le Sénat coutumier, le conseil économique, social et environnemental et les conseils coutumiers.

S'y ajoutent trois provinces et 33 communes.

- *Une élection concomitante des membres du congrès et des assemblées de province*

Aux termes de l'article 186 de la loi organique statutaire, les membres du congrès et des assemblées de province sont élus pour cinq ans, de façon concomitante, au cours d'une élection au scrutin de liste ⁽¹⁾.

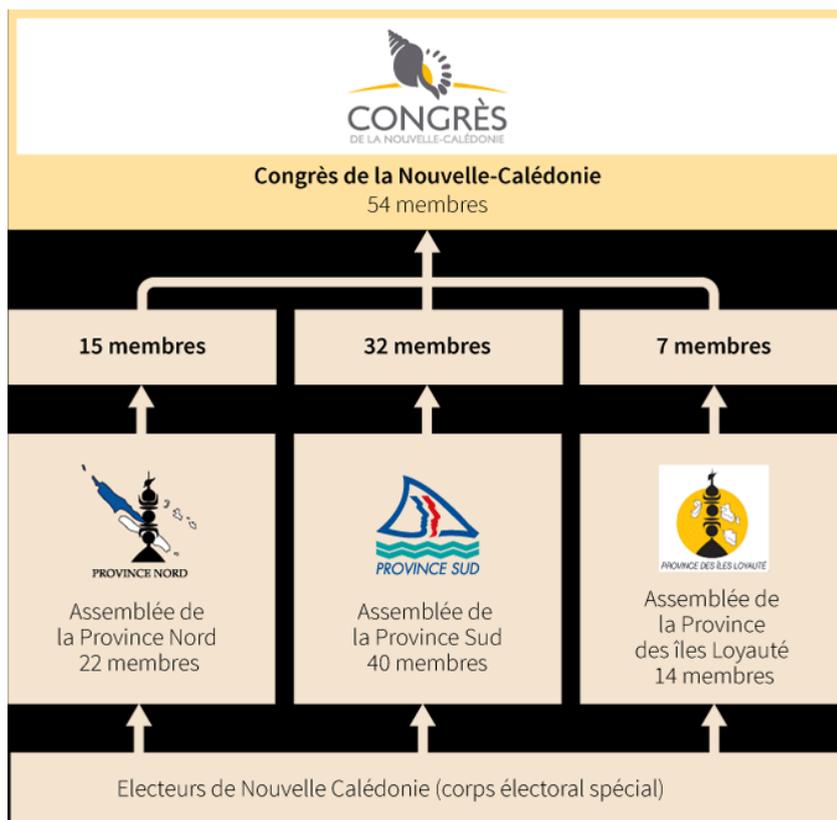
Les **54 membres du congrès** sont issus des assemblées de province, l'article 185 de la loi organique statutaire de 1999 octroyant à chaque province un certain nombre de sièges au congrès :

– l'Assemblée de la **province des îles Loyauté** comprend **quatorze membres, dont sept siègent aussi au congrès** ;

– l'Assemblée de la **province Nord** compte **vingt-deux membres, dont quinze siègent aussi au congrès** ;

– l'Assemblée de la **province Sud** compte quarante membres, dont **trente-deux siègent aussi au congrès**.

(1) Seules les listes ayant obtenu au moins 5 % du nombre des électeurs inscrits sont admises à la répartition des sièges (article 192 de la loi organique statutaire de 1999).



Source : site du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Conformément à l'accord de Nouméa ⁽¹⁾, sont seuls admis à voter les électeurs inscrits sur la **liste électorale spéciale provinciale**, telle que définie par l'article 77 de la Constitution et les articles 188 et 189 de la loi organique statutaire de 1999.

Les dernières élections des membres du congrès et des assemblées de province ont eu lieu le 12 mai 2019. L'article 187 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie disposant que « *Les élections aux assemblées de province ont lieu dans le mois qui précède l'expiration du mandat des membres sortants* », le mandat des élus en 2019 devait arriver à terme en mai 2024.

b. Le Conseil constitutionnel admet des modifications à la durée des mandats, sous réserve du respect des exigences fixées par sa jurisprudence

● Il ressort d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel qu'il est loisible au législateur, ordinaire ou organique selon la nature des élections concernées ⁽²⁾, de modifier la durée des mandats en cours d'une assemblée élue,

(1) Préambule et point 2.2.1 de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998.

(2) En l'espèce, c'est au législateur organique qu'il revient de modifier la durée des mandats des membres du congrès et des assemblées de province.

« dans un but d'intérêt général et sous réserve du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle »⁽¹⁾.

Le Conseil veille à ce que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une **périodicité raisonnable**. Les modifications de la durée des mandats doivent aussi revêtir un **caractère exceptionnel et transitoire** et correspondre à un **intérêt général**.

● Saisi d'une demande d'avis sur la proposition de loi organique par le président du Sénat, le Conseil d'État a eu l'occasion de se prononcer, le 10 octobre 2024, sur ce report et a considéré que la proposition « ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel ».

En ce qui concerne plus spécifiquement la périodicité raisonnable, la nouvelle échéance proposée du 30 novembre 2025 correspond à un report cumulé de dix-huit mois par rapport à la date d'organisation des élections qui résultait de la loi organique statutaire. Le Conseil d'État, dans son avis du 7 décembre 2023 relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie, estimait qu'un report « pour une durée de l'ordre de douze à dix-huit mois ne se heurterait à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel », une position qu'il maintient dans son avis du 10 octobre 2024, considérant que le report envisagé « ne méconnaît pas cette jurisprudence ».

En ce qui concerne l'existence d'un but d'intérêt général suffisant, le Conseil d'État, dans son avis du 7 décembre 2023 précité, avait considéré que constituaient un tel but « le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle » ou « la caractérisation d'un processus suffisamment engagé de négociations » mais a déjà, dans sa jurisprudence, admis d'autres éléments comme constituant un tel but⁽²⁾. En l'espèce, il regarde « la volonté de permettre le dialogue entre les partenaires politiques de l'accord de Nouméa (...) comme répondant à un but d'intérêt général », en particulier dans un contexte de « dégradation de la situation économique et sociale »⁽³⁾.

Enfin, en ce qui concerne le caractère exceptionnel et transitoire du report, il faut relever que les élections des membres du congrès et des assemblées de province ont été organisées régulièrement, tous les cinq ans depuis l'accord de Nouméa : en mai des années 1999, 2004, 2009, 2014 et 2019.

(1) Selon une formule constante, reprise par exemple dans la décision n° 2024-864 DC du 11 avril 2024 sur la loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

(2) Ont ainsi été admis comme constituant un intérêt général suffisant : le souci de prévenir les perturbations que le maintien du calendrier normal aurait apportées à l'organisation de l'élection présidentielle et de ne pas solliciter à l'excès, au cours de la même période, le corps électoral (Décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat) ; le souci de mettre fin à l'instabilité de fonctionnement des institutions de la Polynésie française (Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française).

(3) Avis du 10 octobre 2024, précité.

c. La loi organique n°2024-343 du 15 avril 2024 a opéré un premier report des élections des membres du congrès et des assemblées de province qui peuvent se tenir jusqu'au 15 décembre 2024

Par dérogation à l'article 187 de la loi organique de 1999 et conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus, la loi organique du 15 avril 2024 a procédé à un premier report des élections au plus tard le 15 décembre 2024.

L'exposé des motifs du projet de loi organique mentionnait la nécessité de réviser au préalable le **corps électoral** dont le gel, « *par référence à la situation existante au 8 novembre 1998, ne répond plus aux exigences démocratiques résultant des principes constitutionnels et des engagements internationaux de la France* ».

Le report des élections devait donc donner davantage de temps à la conclusion d'un accord entre les acteurs locaux et à sa transposition juridique dans une révision constitutionnelle.

Consulté sur ce report en application de la loi organique, le congrès de la Nouvelle-Calédonie avait émis un avis favorable avec 38 votes pour et 16 contre. Le projet avait ainsi recueilli l'avis favorable des groupes non-indépendantistes ainsi que de l'Éveil océanien et du groupe indépendantiste Union nationale pour l'Indépendance. Le groupe UC-FLKNS et Nationalistes s'était opposé au projet.

Le lien entre le report des élections et la réforme du corps électoral était toutefois de nature politique et non juridique. Aussi l'arrêt du processus de révision constitutionnelle, engagé par le Gouvernement avec le projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, n'a-t-il pas remis en cause le report prévu par la loi du 15 avril 2024.

2. Le dispositif proposé

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi organique fixe au 30 novembre 2025 la date limite à laquelle devront être organisées les élections des membres du congrès et des assemblées de province. Pour ce faire, il remplace, à l'article 1^{er} de la loi organique du 15 avril 2024, l'échéance du *15 décembre 2024* par celle du *30 novembre 2025*.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Dans un souci de lisibilité du droit et à l'initiative de ses rapporteurs, le Sénat a réécrit cet article sans modifier la date limite du 30 novembre 2025. Cela fait suite aux recommandations émises par le Conseil d'État dans son avis du 10 octobre 2024 sur la présente proposition de loi organique.

Le Sénat fait ainsi apparaître dans l'article, par souci de clarté, des dispositions qui figurent dans la loi organique du 15 avril 2024 :

– le caractère dérogatoire du report par rapport à l’article 187 de la loi organique statutaire de 1999 ;

– la date limite du 15 décembre 2024 résultant de la loi organique du 15 avril 2024 ;

– la précision selon laquelle la liste électorale spéciale et le tableau annexe ⁽¹⁾ mentionnés à l’article 189 de la loi organique statutaire de 1999 sont mis à jour au plus tard dix jours avant la date du scrutin.

*

* *

Article 2 (nouveau)

Prorogation des fonctions des membres des organes du congrès en cours

1. Le droit existant

Les articles 63 et 80 de la loi organique statutaire de 1999 prévoient une élection annuelle pour renouveler les membres du bureau et de la commission permanente du congrès.

La date de cette élection annuelle est fixée par le règlement intérieur du congrès à la dernière séance de la première session ordinaire qui ouvre au mois de juin, c’est-à-dire, généralement, au mois d’août. Le dernier renouvellement des instances internes du congrès a ainsi eu lieu le 29 août 2024, donnant lieu à l’élection de Mme Veylma Falaeo, membre de l’Éveil océanien, en tant que présidente du congrès.

En l’état du droit, les fonctions concernées seront donc renouvelées en août 2025.

● Le bureau est en charge de contrôler le bon déroulement des travaux institutionnels du congrès et de veiller au respect de la procédure d’adoption des textes. Il se compose d’un président, de vice-présidents, de secrétaires et de questeurs.

(1) L’existence du tableau annexe est le corollaire de celle de la liste électorale spéciale. Il regroupe les personnes qui, faute de pouvoir remplir la condition de durée de résidence découlant des articles 77 de la Constitution et 188 de la loi organique, ne peuvent figurer sur la liste électorale spéciale provinciale. La liste électorale spéciale comptait, selon les dernières données disponibles (2024), 181 034 électeurs et le tableau annexe 41 263 personnes (source : ISEE).

Aux termes de l'article 63 de la loi organique, le congrès élit chaque année un bureau parmi ses membres selon les procédures suivantes :

– Le président est élu au scrutin secret à la majorité absolue des membres du congrès. Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge.

– Les autres membres du bureau (vice-présidents, secrétaires et questeurs) sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

● La commission permanente est composée de sept à onze membres. Elle siège en dehors des périodes de session du congrès.

Le congrès l'élit chaque année en son sein. La commission permanente élit aussi son président, son vice-président et son secrétaire.

● Les commissions intérieures, régies par le règlement du congrès, sont au nombre de treize et comptent onze membres.

Le congrès élit aussi ces membres annuellement, d'un commun accord, en s'efforçant de tenir compte de la représentativité. En cas de désaccord seulement, il est procédé à un vote. Les commissions intérieures élisent leur président, leur vice-président et leur rapporteur.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Le présent article prévoit la prorogation des fonctions en cours à la date de la promulgation de la loi jusqu'au jour de la première réunion du congrès nouvellement élu en application de la présente loi organique.

Il évite ainsi le renouvellement de ces fonctions au mois d'août 2025, juste avant le renouvellement intégral du congrès, au plus tard le 30 novembre 2025, qui donne lieu à l'élection de nouveaux membres pour l'ensemble des instances internes du congrès.

Cet amendement fait suite, selon son exposé des motifs, à une **demande transpartisane, émanant de l'ensemble des membres du congrès** et transmise par courrier aux rapporteurs du texte au Sénat. Il vise à éviter deux renouvellements successifs du bureau, de la commission permanente et des commissions intérieures du congrès dans un délai très court alors même qu'ils représentent « *une organisation relativement lourde d'un point de vue administratif* » et « *que les élus seraient en pleine campagne provinciale* » pendant la durée de leur éphémère mandat ⁽¹⁾.

(1) Source : courrier communiqué à vos rapporteurs, signé du 14 octobre.

La durée d'exercice de ces fonctions sera donc vraisemblablement, à titre exceptionnel, supérieure à un an, afin d'éviter leur renouvellement successif dans un délai très court.

*

* *

Article 3 (nouveau)
Entrée en vigueur

1. Le droit existant

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

La proposition de loi organique telle que déposée au Sénat étant muette sur ce point, la loi organique devrait entrer en vigueur le dixième jour après sa publication.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Par un amendement portant article additionnel adopté par la commission des Lois à l'initiative de ses rapporteurs, le Sénat a prévu l'entrée en vigueur de la loi organique **dès le lendemain de sa publication au *Journal officiel***.

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

Aux termes de l'article 187 de la loi organique, la publication du décret de convocation doit en effet intervenir quatre semaines au moins avant la date du scrutin, soit, en l'espèce, **le 17 novembre 2024 au plus tard**.

L'article 2 permet donc de raccourcir les délais d'entrée en vigueur de la loi organique sur le territoire calédonien afin de tenir compte du fait que cette dernière doit encore être votée, examinée par le Conseil constitutionnel, promulguée et publiée au *Journal officiel* avant le 17 novembre 2024.