

N° 290
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2024

PROJET DE LOI ORGANIQUE

(procédure accélérée)

**portant report du renouvellement général des membres du congrès et des
assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie,**

PRÉSENTÉ

au nom de M. Gabriel ATTAL,

Premier ministre

Par M. Gérard DARMANIN,

Ministre de l'intérieur et des outre-mer

*(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et
d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les
conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie sont élus pour cinq ans, comme le prévoient les dispositions de l'article 186 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Les dernières élections provinciales se sont déroulées le 12 mai 2019 et le mandat des membres élus en 2019 arrivera à son terme en mai prochain.

Chargé d'assurer la continuité des institutions locales, le Gouvernement se doit d'engager le processus de renouvellement de ces assemblées en 2024. Toutefois, tout en restant fidèle au préambule de l'accord de Nouméa qui prévoit que « *le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée* », le Gouvernement propose de corriger les distorsions croissantes entre le corps électoral pour l'élection des représentants de ces assemblées et le corps électoral général qui résultent de l'écoulement du temps et des évolutions démographiques intervenues depuis plus de deux décennies.

En effet, sans préjuger des évolutions du corps électoral qui pourraient résulter d'un nouvel accord entre les partenaires politiques et à la lumière de l'avis rendu par le Conseil d'État le 7 décembre dernier, le Gouvernement estime que le gel du corps électoral pour ces élections, 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.

De surcroît, le processus initié par l'accord de Nouméa qui prévoyait une organisation politique pour une période de vingt ans, ainsi que trois consultations portant sur l'accession à la pleine souveraineté est arrivé à son terme le 12 décembre 2021, à l'occasion de la troisième consultation. La mise en œuvre complète de ce processus rend nécessaire, désormais, la définition d'un nouveau cadre juridique.

Pour cette raison, il est envisagé la réforme du corps électoral par un projet de loi constitutionnelle qui vous est soumis par ailleurs, afin de faire

évoluer les conditions d'inscription sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales.

Au regard de cette réforme et des délais nécessaires à sa mise en œuvre, il apparaît ainsi nécessaire de repousser le renouvellement des assemblées. Compte-tenu d'une part, du délai d'examen parlementaire du projet de loi constitutionnelle, et, d'autre part, de la nécessité de son adoption en amont, puis d'une révision de la liste électorale spéciale pour organiser en 2024 les élections renouvelant les membres du congrès et des assemblées de province, le présent projet de loi organique propose de reporter la tenue du scrutin au plus tard le 15 décembre 2024. Ce report revêt un caractère exceptionnel et transitoire, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Le législateur organique a compétence pour fixer les règles concernant les dates de scrutin des élections provinciales de Nouvelle-Calédonie, celles-ci étant fixées par la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Le Conseil constitutionnel a déjà autorisé l'aménagement, de manière limitée, du déroulement de certains scrutins et de leur calendrier, à condition que cette modification soit justifiée par des considérations d'intérêt général et que les différences de traitement entre élus ou électeurs qui en résultent soient en rapport avec l'objectif de la loi.

Aussi, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 7 décembre 2023, il est possible au législateur organique de prolonger les mandats en cours des membres de l'organe délibérant d'une collectivité dans un but d'intérêt général, sous réserve de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable. Le législateur a déjà modifié, à plusieurs reprises, la durée de certains mandats. Une réforme du cadre juridique des institutions et des modes de scrutin concernés a déjà été reconnue à plusieurs reprises comme suffisant à justifier le report d'élections. Tel est le cas pour le report des élections des assemblées des Français de l'étranger de juin 2013 à juin 2014 par la loi n° 2013-498 du 13 juin 2013, ainsi que pour le report des élections départementales et régionales par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

L'**article unique** propose le report des élections des membres du congrès et des assemblées de province au plus tard le 15 décembre 2024. La liste électorale spéciale et le tableau annexe seront mis à jour au plus tard dix jours avant la date du scrutin. Les mandats en cours des élus seront prolongés en conséquence.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur et des outre-mer,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur et des outre-mer, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 29 janvier 2024

Signé : Gabriel ATTAL

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur et des outre-mer

Signé : Gérald DARMANIN

**Projet de loi organique portant report du renouvellement général des
membres du congrès et des assemblées de province de la
Nouvelle-Calédonie**

Article unique

- ① Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article 187 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, les prochaines élections des membres du congrès et des assemblées de province ont lieu au plus tard le 15 décembre 2024. La liste électorale spéciale et le tableau annexe mentionnés à l'article 189 de la même loi sont mis à jour au plus tard dix jours avant la date du scrutin.

- ② Les mandats en cours des membres du congrès et des assemblées de province prennent fin le jour de la première réunion des assemblées nouvellement élues.

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE

**portant report du renouvellement général des membres du congrès et
des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie**

NOR : IOMX2335814L/Bleue-1

28 janvier 2024

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	5
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	4
Article unique – Report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie	5

INTRODUCTION GENERALE

Les membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie sont élus pour 5 ans, comme le prévoient les dispositions de l'article 186 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Les dernières élections provinciales se sont déroulées le 12 mai 2019 et le mandat des membres élus en 2019 arrivera à son terme en mai 2024.

Or, cette échéance intervient concomitamment aux travaux entamés par le Gouvernement relatifs à l'évolution du corps électoral spécial existant pour l'élection des représentants de ces assemblées. En effet, celui-ci est, depuis 1999, plus restreint que le corps électoral général, conséquence de la reconnaissance, par l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, d'une citoyenneté propre à la Nouvelle-Calédonie en complément de la citoyenneté française. Le projet de réforme du Gouvernement est rendu nécessaire du fait que le gel du corps électoral pour ces élections, 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 et alors que le processus initié par l'accord de Nouméa s'est achevé.

Cette situation suppose une réforme du corps électoral spécial qui rend nécessaire le report de l'échéance des élections provinciales de Nouvelle-Calédonie. En effet, il est de la responsabilité première de l'Etat d'assurer la continuité des institutions locales et le respect des échéances électorales prévues par la loi.

Par conséquent, le présent projet de loi organique prévoit de reporter les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie au plus tard le 15 décembre 2024 et prolonge en conséquence les mandats en cours jusqu'à la première réunion des assemblées nouvellement élues.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires
Unique	Report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie	Congrès de la Nouvelle-Calédonie en application de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
Unique	Report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie	Néant	Sans objet

Article unique – Report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le présent projet de loi organique de report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie s'inscrit dans le cadre plus général de la réforme du corps électoral appelé à élire ces membres, portée par un projet de loi constitutionnelle distinct.

Les membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie sont élus pour 5 ans, comme le prévoient les dispositions de l'article 186 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Les dernières élections provinciales se sont déroulées le 12 mai 2019 et le mandat des membres élus en 2019 arrivera à son terme en mai 2024. Les prochaines élections des représentants au congrès et aux assemblées de province doivent normalement intervenir « dans le mois qui précède l'expiration du mandat des membres sortants », soit entre le 12 avril et le 12 mai 2024, en application de l'article 187 de la loi organique du 19 mars 1999.

Les dispositions des articles 188 et 189 de la loi organique du 19 mars 1999, reprenant les termes de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, et les dispositions de l'article 77 de la Constitution instituent par ailleurs un corps électoral spécial pour l'élection des membres des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Si les prochaines élections se tenaient à cadre constitutionnel et organique constant, seules seraient ainsi admises à voter les personnes inscrites sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie :

- qui remplissaient les conditions pour voter lors de la consultation locale du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa, conditions qui reprenaient, en vertu de l'article 76 de la Constitution, celles fixées à l'article 2 de la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 (électeurs inscrits en 1998 sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie et qui y étaient domiciliés depuis le 6 novembre 1988) ;
- qui étaient inscrites en 1998 sur le tableau annexe des électeurs non admis à participer à cette consultation, dès lors qu'elles justifient au jour de l'élection de dix années au moins de domiciliation en Nouvelle-Calédonie ;
- qui ont atteint la majorité après le 31 octobre 1998, c'est-à-dire sont nées après le 31 octobre 1980, et remplissent l'une des trois conditions suivantes :
 - dix ans de domiciliation en Nouvelle-Calédonie en 1998 ;
 - un de leurs parents remplissait les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998 ;

- un de leurs parents était inscrit au tableau annexe 1998 ; l'électeur doit par ailleurs justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 77 de la Constitution, « la loi organique (...) détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre : / (...) les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie (...) / les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral (...) ». La loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie porte son application.

Selon le préambule de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, « le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée ». Dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel a jugé qu'« il résulte (...) des dispositions du premier alinéa de l'article 77 de la Constitution que le contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi organique doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa, lequel déroge à un certain nombre de règles ou principes de valeur constitutionnelle ; (...) toutefois, de telles dérogations ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord ».

Concernant le report des élections et la prorogation des mandats, le Conseil constitutionnel a considéré dans sa décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 que le report d'un an de l'élection des conseillers départementaux restait limité et n'avait pas pour effet « *de méconnaître le principe selon lequel les électeurs doivent être appelés à exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable* » (considérant 62).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Par ailleurs, concernant l'élection des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, la Cour européenne des droits de l'homme a admis en 2005 le principe d'un corps électoral restreint (CEDH, 11 janvier 2005, n° 66289/01, *Py c./ France*), sur la base d'un corps électoral qui était alors encore glissant (permettant aux personnes résidant en Nouvelle-Calédonie depuis au moins dix ans, même établies après 1998, d'être inscrites sur la liste électorale spéciale pour l'élection des assemblées de province et du congrès). La Cour a ainsi considéré que l'adaptation aux « *nécessités locales* » découlant du processus d'autodétermination prévu par l'accord de Nouméa ne portait pas atteinte au droit à des élections libres, tel que garanti par l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Néanmoins, le processus entamé avec l'accord de Nouméa s'est achevé par l'organisation de la troisième consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté qui est intervenue le 12 décembre 2021. Le Conseil d'Etat, dans un avis du 7 décembre 2023, observe ainsi

que, « *Si les circonstances propres à la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie sont toujours de nature à justifier l'existence d'un corps électoral spécifique, 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* ».

1.4. ELEMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions des articles 188 et 189 de la loi organique du 19 mars 1999 reprenant les termes de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, et les dispositions de l'article 77 de la Constitution instituent un corps électoral spécial pour l'élection des membres des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie (cf. supra).

Le principe de cette restriction du corps électoral se justifie par la reconnaissance d'une citoyenneté calédonienne complémentaire à la nationalité française, mais constitue une dérogation au principe d'universalité du suffrage défini à l'article 3 de la Constitution. Au terme du processus politique prévu par l'accord de Nouméa, ces dispositions pourraient entrer également en contradiction avec les principes résultant des stipulations de l'article 3 du protocole n°1 de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui garantit des élections libres. Les dispositions actuelles conduisent en effet aujourd'hui à exclure du droit de vote un nombre conséquent d'électeurs qui ont leurs attaches en Nouvelle-Calédonie, pour y être nés ou y résider depuis plusieurs décennies.

Alors que le « non » à l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté l'a emporté avec, respectivement, 56,67 %, 53,26 % et 96,50 % des suffrages exprimés à l'occasion des consultations tenues le 4 novembre 2018, le 4 octobre 2020 et le 12 décembre 2021, le Gouvernement a souhaité engager un projet de réforme, en vue de corriger les distorsions qui sont nées des évolutions démographiques intervenues depuis 1998.

En effet, la proportion des électeurs privés du droit de vote pour l'élection des assemblées de province et du congrès est passée de 7,46 % en 1999 à 19,28 % en 2023. Sont aujourd'hui exclues du droit de vote des personnes nées en Nouvelle-Calédonie ou qui y résident depuis près de vingt-cinq ans. En 2023, 42 596 électeurs étaient ainsi inscrits sur la liste électorale générale sans être inscrits sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales, alors que ce nombre était de 8 338 en 1999, de 18 208 en 2009 et de 40 957 en 2019. Ces évolutions démographiques, et la circonstance que les critères actuels ne permettent plus de renouvellement de l'électorat par les générations accédant à la majorité, conduiraient à la perspective d'un

accroissement constant du nombre et de la proportion de personnes ayant leurs attaches en Nouvelle-Calédonie exclues de la liste électorale spéciale pour les élections provinciales. Elles rendent nécessaires aujourd'hui la révision des règles relatives à la définition du corps électoral spécial.

Comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans son avis du 7 décembre 2023, cette évolution du corps électoral restreint suppose une révision constitutionnelle, que le Gouvernement dépose au Parlement en parallèle du présent projet de loi organique et dont il entend qu'elle puisse s'appliquer aux prochaines élections pour le renouvellement général des assemblées de province et du congrès.

Or, conformément à l'article 187 de la loi organique du 19 mars 1999, le Gouvernement est tenu de convoquer les électeurs quatre semaines au moins avant la date du scrutin, soit selon le calendrier résultant des dispositions en vigueur, au plus tard le 14 avril 2024.

Compte tenu des délais nécessaires à l'adoption d'une révision constitutionnelle, son entrée en vigueur avant cette date n'apparaît pas réaliste. Par ailleurs, les listes électorales devront faire l'objet d'une révision pour tenir compte des nouveaux critères et inscrire plusieurs dizaines de milliers de nouveaux électeurs. Or, la période de révision annuelle de la liste électorale spéciale pour les élections provinciales, qui succède à la période de révision de la liste électorale générale en janvier et février, doit s'achever au plus tard le 30 avril, conformément au V de l'article 189 du statut.

Une période de révision complémentaire devra donc être organisée, après la période de révision normale après la publication de la loi constitutionnelle, pour une durée qui ne pourra matériellement être inférieure à deux mois.

Le Gouvernement propose ainsi de reporter les élections en fixant une date limite au dimanche 15 décembre 2024 pour organiser le scrutin. La date précise sera déterminée par le décret de convocation des électeurs en fonction de la date de publication de la loi constitutionnelle et du délai nécessaire pour procéder à la révision complémentaire dans des conditions satisfaisantes.

Le report de l'élection des membres des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie à une date ultérieure à l'adoption de la réforme du corps électoral apparaît indispensable et proportionné à l'objectif poursuivi par cette réforme.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent projet de loi organique est étroitement lié à la réforme du corps électoral spécial pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie. Le report envisagé permet de mettre en cohérence le calendrier de la réforme et celui des opérations nécessaires à la tenue des élections provinciales de 2024. Le report demeure exceptionnel et transitoire, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

3.1.1. Maintien des élections provinciales au printemps 2024

Le projet de réforme du corps électoral, qui suppose une réforme de la Constitution et de la loi organique du 19 mars 1999, ne pourra aboutir avant la tenue des élections provinciales de Nouvelle-Calédonie prévue au printemps 2024.

Si celles-ci devaient être tout de même maintenues, elles devraient alors se dérouler sous l'empire du cadre juridique existant qui n'est plus adapté aux réalités démographiques de l'archipel et qui risquerait d'aboutir à une remise en cause des institutions locales dans leur légitimité.

Par ailleurs, il n'y aurait alors d'autre issue, une fois la réforme constitutionnelle aboutie, que de remettre en jeu le mandat des membres des assemblées de province et du congrès de façon anticipée, quelques mois seulement après leur élection, ou de différer l'application de la réforme de cinq ans au terme du nouveau mandat, ce qui n'apparaît pas concevable.

Pour ces raisons, cette option a été écartée.

3.1.2. Report des élections au-delà de l'année 2024

Dans son avis du 7 décembre 2023, le Conseil d'Etat a estimé qu'un report « *pour une durée de l'ordre de douze à dix-huit mois* » pouvait être acceptable sur le plan constitutionnel ou conventionnel. Le choix du report des élections au 15 décembre 2024 au plus tard est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle l'aménagement de la durée des mandats pour un motif d'intérêt général ne peut intervenir que de manière limitée. Ce choix ne préjuge toutefois pas des évolutions du corps électoral qui pourraient résulter d'un nouvel accord entre les partenaires politiques.

3.2. OPTION RETENUE

Le Gouvernement a choisi de reporter les élections provinciales au plus tard le 15 décembre 2024. Cette option permettra en effet d'améliorer la représentativité des institutions calédoniennes dans un délai qui apparaît proportionné à l'objectif de réforme poursuivi.

Cette option n'exclut pas, évidemment, qu'un accord portant sur l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie soit conclu entre les partenaires politiques de l'accord de Nouméa au cours des prochains mois, et en tout état de cause avant les prochaines élections, ce qui rendrait nécessaire une révision constitutionnelle de plus grande ampleur et pourrait justifier un report des élections à une date ultérieure.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1.IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article unique n'a pas vocation à être inséré dans la loi organique du 19 mars 1999, du fait de son caractère ponctuel et transitoire.

Le mandat des membres du congrès et des assemblées de province sera prolongé par cohérence jusqu'à l'installation des assemblées de province et du congrès faisant suite à l'élection reportée. Il n'y aura donc aucune solution de continuité des mandats.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le Conseil d'Etat a estimé, dans son avis précité du 7 décembre 2023, que le report limité dans le temps du processus électoral « *ne se heurterait à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel* » et ne porterait pas atteinte au principe de périodicité raisonnable du scrutin.

4.2.IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Néant.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Néant.

4.2.3. Impacts budgétaires

Le budget relatif à l'organisation des élections provinciales a été prévu dans la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, au sein du programme n° 232 « Vie politique » de la mission ministérielle « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Les crédits prévisionnels nécessaires à l'organisation des élections provinciales sont intégrés dans l'action 02 « Organisation des élections », regroupant les crédits nécessaires à l'ensemble des élections politiques prévues en 2024 (dont les élections européennes).

Un surcoût de l'ordre de 660 000 € est à prévoir pour la révision complémentaire de la liste électorale spéciale. En effet, la participation des magistrats à la révision annuelle de la liste électorale spéciale du 1^{er} mars au 30 avril 2024 coûtera 60 000 € en 2024, tandis que la présence d'observateurs de l'ONU a coûté, en 2023, 659 386 \$ (soit 606 635 €).

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les communes de Nouvelle-Calédonie pourront organiser les élections couvertes par le présent projet de loi organique, et ce jusqu'au dimanche 15 décembre 2024, dans les conditions habituelles. L'organisation à proprement parler du scrutin reste identique.

En amont du scrutin, les communes devront prévoir, outre la révision annuelle prévue du 1^{er} mars au 30 avril 2024, une révision complémentaire de la liste électorale spéciale, étant précisé que les maires sont membres des commissions administratives spéciales qui révisent cette liste électorale spéciale conformément à l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services en charge de l'organisation des élections verront simplement le calendrier d'organisation du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province décalé dans le temps. Toutefois, l'organisation à proprement parler du scrutin – qui s'étale de la prise de candidatures à la proclamation des résultats – reste identique.

Une révision complémentaire de la liste électorale spéciale sera à prévoir par les services compétents, en sus de la révision annuelle habituelle en mars et avril 2024. Comme il est d'usage, les travaux de révision impliqueront la participation de magistrats de la cour de cassation ainsi que d'observateurs des Nations-Unies qui devront être pris en charge financièrement par les services de l'Etat.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Comme cela a été dit plus haut, de trop nombreux calédoniens se trouvent aujourd'hui privés du droit de suffrage aux élections provinciales, alors même que le congrès et les assemblées de provinces adoptent les lois du pays ou les délibérations qui régissent leur vie quotidienne, encadrent l'action des services publics dont ils bénéficient, déterminent l'essentiel de leurs droits et de leurs devoirs - y compris en matière de droit civil et commercial - et déterminent les choix économiques, sociaux et environnementaux structurants pour le territoire, dans un contexte de très large autonomie institutionnelle.

Il s'agit pour certains de personnes nées en Nouvelle-Calédonie, et qui y sont restées domiciliées jusqu'à aujourd'hui, mais qui n'étaient pas inscrites sur les listes électorales générales en 1998 et ne pouvaient donc figurer sur la liste électorale spéciale pour la consultation d'approbation de l'accord de Nouméa, ni sur le tableau annexe de 1998. On estime leur nombre à près de 12 000 aujourd'hui. Pour une part, ces personnes ont été inscrites sur la liste électorale générale seulement en 2018, en vue de pouvoir participer à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine

souveraineté. Cette situation se répercute aussi sur leurs enfants, qui ne peuvent s'appuyer sur la qualité d'électeur de leurs parents en 1998 pour demander leur inscription sur la liste électorale spéciale.

Il s'agit pour d'autres, de citoyens français, nés en métropole ou dans d'autres outre-mer, en particulier de Wallis et Futuna et de Polynésie française, qui se sont durablement établis en Nouvelle-Calédonie dans les années 2000. Leurs enfants, qui accèdent désormais à la majorité, se voient également refuser le droit de suffrage pour les élections provinciales.

Au terme de la réforme, le corps électoral spécial sera donc plus en adéquation avec la société calédonienne d'aujourd'hui et ancrée sur le territoire.

Afin que les électeurs disposent en temps utile d'une certitude sur leur inscription sur la liste électorale et puissent prendre leurs dispositions, s'il y a lieu, pour établir une procuration, le projet de loi organique précise que la liste électorale spéciale et le tableau annexe sont mis à jour au plus tard dix jours avant la date du scrutin, délai déjà prévu par le V de l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999 en cas de dissolution ou d'élections partielles.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Néant.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Néant. Le principe des listes alternant des candidats des deux sexes est maintenu.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Néant.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Néant.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Des campagnes seront organisées par les services locaux de l'Etat pour informer les électeurs sur le report de la date du scrutin et ses incidences, puis, une fois la réforme intervenue, sur l'évolution des critères d'inscription et les démarches à envisager. Les modalités d'inscription des nouveaux électeurs seront simplifiées dans toute la mesure du possible pour limiter les formalités administratives nécessaires.

L'échéance maximale pour le report est fixée de telle sorte de ne pas empiéter sur la période de vacances d'été en Nouvelle-Calédonie.

Pour les personnes qui souhaiteront se porter candidates, la mise en œuvre des procédures habituelles prévues par le code électoral (dépôt des listes, propagande, recueil des financements, déclarations à la HATVP, dépôt des comptes de campagne à la CNCCFP..) sera simplement décalée dans le temps. Un guide du candidat sera produit, comme lors de chaque élection provinciale, par le Haut-commissaire de la République.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Néant.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS

Les dispositions concernant la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie ont fait l'objet d'une demande d'avis au Conseil d'Etat en date du 16 novembre 2023 et d'un avis du 7 décembre 2023.

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a été saisi le 2 janvier 2023, conformément à l'article 90 de la loi organique du 19 mars 1999, et a rendu un avis favorable, le 17 janvier 2024.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions de l'article 6-1 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoient qu'en l'absence de date spécifique d'entrée en vigueur, les lois entrent en vigueur en Nouvelle-Calédonie le dixième jour suivant leur publication au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions envisagées s'appliqueront seulement en Nouvelle-Calédonie. Seuls les électeurs inscrits sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie, et donc qui y résident effectivement, pourront obtenir leur inscription sur la liste électorale spéciale.

5.2.3. Textes d'application

Aucun texte d'application n'est nécessaire. Un décret de convocation des électeurs pris en application de ces dispositions fixera la nouvelle date du scrutin, conformément à l'article 187 de la loi organique

du 19 mars 1999. Le décret est publié au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie quatre semaines au moins avant la date du scrutin.

AVIS SUR UN PROJET DE LOI ORGANIQUE

**portant report du renouvellement général des membres du congrès
et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie**

NOR : IOMX2335814L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 29 décembre 2023 d'un projet de loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

2. Ce projet de loi organique, qui comprend un article unique, donne à l'autorité compétente la possibilité de reporter les prochaines élections provinciales de la Nouvelle-Calédonie et de prolonger, par voie de conséquence, les mandats en cours des membres du congrès et des assemblées de province élus le 12 mai 2019. L'objectif poursuivi par ce report est d'assurer la mise en œuvre, pour les prochaines élections, de la réforme du corps électoral prévue par le projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, qui modifie le dernier alinéa de l'article 77 de la Constitution en incluant dans le corps électoral pour l'élection du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie les personnes qui, figurant sur la liste électorale générale, sont nées sur ce territoire ou y sont domiciliées depuis dix années.

Alors que les prochaines élections provinciales doivent se dérouler entre le 12 avril et le 12 mai 2024 en application de l'article 187 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le projet reporte la date limite pour l'organisation du scrutin jusqu'au 15 décembre 2024 au plus tard. Il reporte dans cette mesure le terme des mandats en cours, indiquant que ceux-ci prennent fin le jour de la première réunion des assemblées nouvellement élues, comme le prévoit l'article 186 de la même loi organique.

La date du 15 décembre 2024, qui borne dans le temps la dérogation organisée par le projet de loi organique, résulte, selon les indications données par le Gouvernement, de la prise en compte de plusieurs exigences tenant au respect de la jurisprudence constitutionnelle applicable au report d'élections, aux attentes des partis néo-calédoniens, majoritaires au congrès, favorables à la révision constitutionnelle du corps électoral pour les élections provinciales qui ont indiqué ne pas souhaiter de report au-delà de cette date, au délai nécessaire, selon lui, à la mise en œuvre de la réforme et enfin, au bon déroulement de la campagne électorale.

3. L'étude d'impact, reçue le 8 janvier 2024, apparaît satisfaisante.

4. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il résulte d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel qu'il est possible au législateur, à titre exceptionnel et transitoire, de prolonger

les mandats en cours d'une assemblée politique élue, dans un but d'intérêt général, sous réserve du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer, selon une périodicité raisonnable, leur droit de suffrage (notamment : Conseil constitutionnel, décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007). Il lui est également loisible de déroger à la règle, fixée par l'article L. 567-1 A du code électoral, selon laquelle il ne peut être procédé à une modification du régime électoral dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin, à condition d'y procéder en laissant un délai suffisant avant la date du scrutin, de façon à ne pas porter atteinte à sa sincérité (Conseil constitutionnel, décision n° 2008-563 DC du 21 février 2008).

5. La dérogation prévue par le projet de loi organique se rattache, dans son principe, à l'objectif de mise en œuvre de la réforme du corps électoral pour les prochaines élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis n° 407713 du 7 décembre 2023 relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie, le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle comportant une modification du régime électoral du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie constitue un but d'intérêt général suffisant pour permettre au législateur organique de reporter la tenue des prochaines élections provinciales et de prolonger, par voie de conséquence, les mandats en cours des membres du congrès et des assemblées de province. Il résulte également de cet avis, et notamment de son point 17, que la stipulation du point 2.1.2 du document d'orientation de l'accord de Nouméa, selon laquelle « *Le mandat des membres du Congrès et des assemblées de province sera de cinq ans* », ne saurait faire obstacle à la possibilité de prolonger les mandats en cours des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie lorsqu'une telle prolongation est justifiée par un motif d'intérêt général tiré de la mise en œuvre d'une révision constitutionnelle prévoyant la réforme du corps électoral en vue des prochaines élections provinciales.

6. S'agissant des modalités du report, et notamment du choix de la date limite pour l'organisation du scrutin, le Conseil d'Etat note que le Gouvernement a porté une attention particulière aux positions exprimées par le congrès de la Nouvelle-Calédonie et par ses membres, y compris ceux ayant exprimé des réticences à toute révision du corps électoral et, par suite, à tout report des élections justifié par ce motif.

Si la date du 15 décembre 2024 au plus tard, apparaît rapprochée au regard du calendrier de mise en œuvre envisagé de la réforme, qui nécessite, en sus des démarches habituelles, l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres précisant les mesures nécessaires à l'organisation de ces prochaines élections et l'ouverture d'une période de révision complémentaire de la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province, par dérogation aux dispositions de l'article 189 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'Etat estime que le délai est néanmoins suffisant pour permettre la bonne tenue du scrutin.

Constatant que ce même article 189 prévoit que la liste électorale spéciale et le tableau annexe sont mis à jour au plus tard dix jours avant la date du scrutin en cas de dissolution ou d'élections partielles, le Conseil d'Etat propose de compléter le projet de loi organique pour prévoir que la même règle s'appliquera au scrutin organisé pour son application.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 25 janvier 2024.