



...la proposition de loi organique visant à

REPORTER LE RENOUVELLEMENT GÉNÉRAL DES MEMBRES DU CONGRÈS ET DES ASSEMBLÉES DE PROVINCE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE POUR PERMETTRE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DU 12 JUILLET 2025

Plus d'un an après les **violentes émeutes** qui ont éclaté sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie à la suite de l'adoption d'un projet de réforme constitutionnelle tendant à dégeler partiellement le corps électoral spécial pour l'élection du Congrès et des assemblées provinciales, l'**accord préliminaire** signé à **Bougival** le **12 juillet 2025** entre l'ensemble des partenaires politiques calédoniens et l'État constitue une étape décisive dans le processus de négociation politique en vue du **retour à la concorde civile et à la stabilité institutionnelle** par la consécration d'un **nouveau statut** pour la Nouvelle-Calédonie.

Prévoyant la création d'un **État de Nouvelle-Calédonie**, qui serait inscrit dans la Constitution française ainsi que l'instauration d'une **nationalité calédonienne**, que les Calédoniens détiendraient en plus de la nationalité française, l'accord vise également à **modifier la composition du corps électoral spécial** pour l'élection des assemblées de province et du Congrès. Conformément au calendrier indicatif de mise en place de l'accord figurant à la fin de l'accord¹, les élections provinciales auraient lieu en « **mai-juin 2026** ».

Visant à traduire ce calendrier indicatif et ainsi à « *accompagner la mise en œuvre de l'accord* » signé à Bougival le 12 juillet 2025, la **proposition de loi organique n° 876 (2024-2025), déposée le 13 août 2025 par six des huit présidents de groupe politique du Sénat** tend à reporter les élections aux assemblées provinciales et au Congrès de Nouvelle-Calédonie au plus tard **au 28 juin 2026**. Initialement prévues pour le mois de mai 2024, ces élections se verraient ainsi reportées pour la **troisième fois**, après le premier report intervenu en **mai 2024**², dans le cadre de la réforme du corps électoral³, et le deuxième report décidé en **novembre 2024**⁴, dans le contexte de la crise économique et sociale traversée par la Nouvelle-Calédonie.

À la lumière notamment de l'**avis rendu**, à la demande du Président du Sénat, **par le Conseil d'État** le 4 septembre dernier⁵ et de l'avis rendu par le Congrès de Nouvelle-Calédonie le 15 septembre, la commission des lois a estimé que ce nouveau report était **justifié par un but d'intérêt général** et qu'il ne méconnaissait aucune exigence constitutionnelle.

Si le report d'un scrutin est tout sauf anodin en démocratie, la commission souscrit, en l'espèce, à la nécessité de reporter des élections dont l'accord signé à Bougival a prévu de modifier un certain nombre de paramètres, et souligne que la **composition du corps électoral spécial** constitue une **question préalable** qui doit être tranchée avant la tenue de tout nouveau scrutin.

De surcroît, reporter les élections offrirait davantage de temps pour **compléter, préciser et si besoin amender l'accord de Bougival**, lequel constitue une **base précieuse de discussion** sur laquelle il convient désormais de poursuivre les échanges avec **l'ensemble des parties prenantes** dans la perspective d'aboutir au **plus large consensus possible**.

La commission a ainsi approuvé le **report des élections provinciales au 28 juin 2026** au plus tard, jugeant cette date cohérente avec le calendrier indicatif prévu par l'accord signé à Bougival.

La commission a **adopté le texte sans modification et a appelé à son adoption définitive rapide**.

¹ [L'accord de Bougival](#) a été publié au *Journal officiel de la République française* du 6 septembre 2025.

² [Loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024](#).

³ Portée par [le projet de loi constitutionnelle déposé au Sénat le 29 janvier 2024](#).

⁴ [Loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024](#).

⁵ Avis n° 409959 du Conseil d'État du 4 septembre 2025.

1. UN NOUVEAU REPORT DES ÉLECTIONS AUX ASSEMBLÉES DE PROVINCE ET AU CONGRÈS DE NOUVELLE-CALÉDONIE AFIN D'ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE BOUGIVAL

A. DES ÉLECTIONS DÉJÀ REPORTÉES DEUX FOIS, POUR DES RAISONS DIFFÉRENTES

Organisées pour la dernière fois le **12 mai 2019**, les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie, qui permettent de renouveler intégralement les membres des assemblées délibérantes de chacune des **trois provinces** de Nouvelle-Calédonie ainsi que, de façon concomitante, les membres du Congrès, auraient dû se tenir le **12 mai 2024** au plus tard¹.

1. La loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 a repoussé au 15 décembre 2024 au plus tard la tenue des élections provinciales afin de tenir compte de la réforme de la composition du corps électoral spécial

Afin de corriger les distorsions induites sur le plan démographique par le « gel » du corps électoral spécial pour les élections aux assemblées de province et au Congrès, fixé en référence à la situation existante au 8 novembre 1998, le Gouvernement a déposé au Sénat le **29 janvier 2024** un **projet de loi constitutionnelle** visant à modifier la composition du corps électoral spécial, de manière à permettre à l'ensemble des électeurs inscrits sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie y étant nés ou y étant domiciliés depuis au moins dix années d'y participer.

Le **projet de loi organique** déposé concomitamment par le Gouvernement visait à **reporter les élections provinciales au 15 décembre 2024 au plus tard**, afin de pouvoir appliquer à ce scrutin la réforme constitutionnelle. Déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, qui a considéré que ce report poursuivait un but d'intérêt général et présentait un caractère limité², la **loi organique n° 2024-343** a été proclamée le **15 avril 2024**.

2. La loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 a de nouveau reporté les élections provinciales, jusqu'au 30 novembre 2025 au plus tard, afin de permettre la reprise du dialogue entre les partenaires politiques de l'accord de Nouméa face à un contexte économique et social dégradé

L'examen et l'adoption par le Parlement du projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au Congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, qui **mettait fin au « gel » du corps électoral spécial** induit par la référence au tableau annexe de 1998 et prévoyait l'introduction d'un corps électoral « glissant », ont provoqué de **violentes émeutes** en Nouvelle-Calédonie à compter du **13 mai 2024**, entraînant la déclaration de **l'état d'urgence** sur son territoire le **15 mai 2024** au soir.

Au regard notamment de la dégradation de la situation sociale, économique et sanitaire entraînée par les émeutes, des difficultés matérielles compromettant la bonne tenue des opérations électorales, et de l'absence d'accord politique sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie ainsi que sur le nouveau périmètre du corps électoral, **Patrick Kanner** et plusieurs de ses collègues du **groupe Socialiste, Écologiste et Républicain** ont déposé, le **16 septembre 2024**, une **proposition de loi organique** visant à reporter les élections provinciales de **onze mois** supplémentaires, soit au **30 novembre 2025** au plus tard.

Dans son **avis du 10 octobre 2024**, le **Conseil d'État** a estimé que ce nouveau report ne méconnaissait aucune exigence constitutionnelle et qu'il répondait à un but d'intérêt général, ce qu'a confirmé le Conseil constitutionnel en relevant cependant que la durée cumulée du report des élections, « *revêt[ait] un caractère exceptionnel et transitoire* »³. Les élections des assemblées de provinces de Nouvelle-Calédonie et des membres du Congrès ont ainsi été repoussées, une deuxième fois, par la **loi organique n° 2024-1026** du 15 novembre 2024.

¹ La durée du mandat des membres des trois assemblées de province est en effet fixée à cinq ans par l'article 186 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 2009.

² Décision n° 2024-864 DC du 11 avril 2024.

³ Décision n° 2024-872 DC du 14 novembre 2024, paragr. 11.

B. LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE VISE À TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA SIGNATURE DE L'ACCORD DE BOUGIVAL EN REPORTANT LES ÉLECTIONS PROVINCIALES AU PLUS TARD AU 28 JUIN 2026

Le « **sommet pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie** », ouvert par le Président de la République le 2 juillet 2025, a abouti à un projet d'accord entre les parties signé le 12 juillet 2025 à Bougival. À l'issue de son 45^e congrès extraordinaire, organisé le 9 août 2025, le Front de libération nationale kanak et socialiste (**FLNKS**) a toutefois adopté une motion de politique générale dans laquelle il rejette formellement le projet d'accord de Bougival¹.

Des émeutes de mai 2024 à l'accord sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie

Après l'abandon en **octobre 2024** du projet de loi constitutionnelle visant à modifier le corps électoral pour l'élection aux assemblées de province et au Congrès, les discussions ont repris entre le Gouvernement et les représentants des forces politiques calédoniennes.

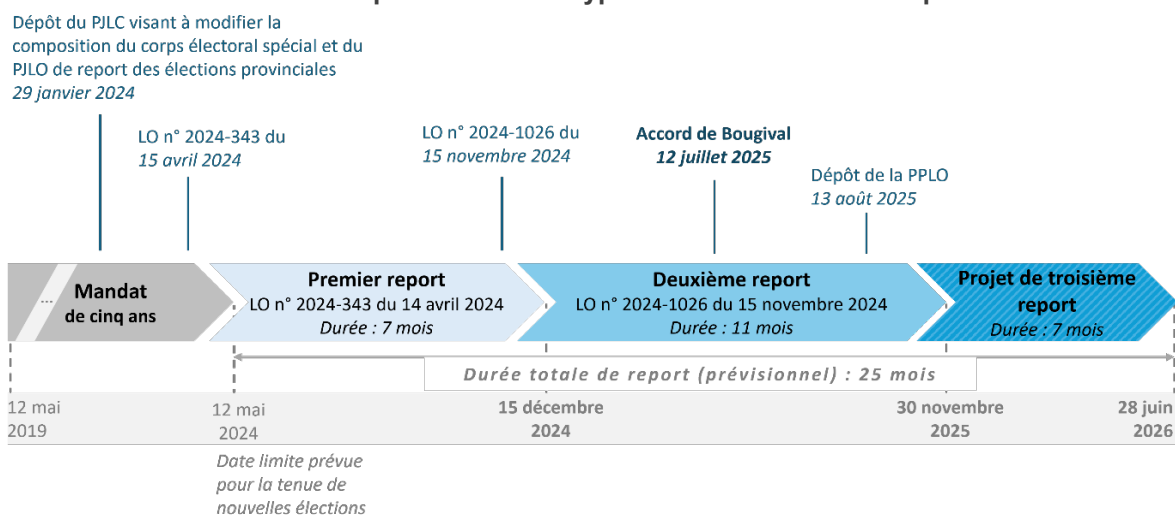
Si le « conclave » de Deva, au début du mois de mai 2025, s'est soldé par un échec, le sommet de Bougival a débouché sur un projet d'accord, signé par l'ensemble des partenaires politiques de Nouvelle-Calédonie, qui prévoit notamment : la création d'un État de Nouvelle-Calédonie, inscrit dans la Constitution ; l'instauration d'une nationalité calédonienne ; et une modification de la composition du corps électoral pour l'élection des assemblées provinciales et du Congrès².

L'accord comprend, en regard, le **calendrier indicatif** de mise en place suivant :

- automne 2025 : **adoption de la loi organique reportant les élections provinciales à juin 2026** et adoption du projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XIII de la Constitution ;
- février 2026 : soumission à l'approbation des Calédoniens de l'accord politique ;
- mars-avril 2026 : adoption de la loi organique spéciale ;
- mars 2026 : élections municipales ;
- mai-juin 2026 : élections provinciales.

Déposée le 13 août 2025 par **six des huit présidents de groupe politique** du Sénat³ afin de permettre la mise en œuvre du processus initié par l'accord de Bougival, la présente proposition de loi vise, par son **article 1^{er}**, à reporter le renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie au 28 juin 2026 au plus tard, soit un **report de sept mois supplémentaires**. Au total, les élections provinciales seraient donc repoussées de **vingt-cinq mois au plus** par rapport à la date initialement prévue en application de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Calendrier des élections provinciales : l'hypothèse d'un troisième report successif



Source : commission des lois

¹ Jugé « incompatible avec les principes du droit à l'autodétermination ».

² La liste électorale spéciale pour l'élection du Congrès et des assemblées de province serait ainsi élargie, d'une part, aux citoyens français habitant depuis au moins 15 ans en Nouvelle-Calédonie, et d'autre part, aux citoyens détenant la nationalité calédonienne et habitant depuis au moins 10 ans en Nouvelle-Calédonie.

³ Mathieu Darnaud, président du groupe Les Républicains ; Patrick Kanner, président du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ; Hervé Marseille, président du groupe Union centriste ; Claude Malhuret, président du groupe Les Indépendants – République et Territoires ; François Patriat, président du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants ; Maryse Carrère, présidente du groupe Rassemblement démocratique et social européen.

2. SOUSCRIVANT À LA NÉCESSITÉ DE REPORTER LES ÉLECTIONS AUX ASSEMBLÉES DE PROVINCE ET AU CONGRÈS DE NOUVELLE-CALÉDONIE AFIN DE PERMETTRE AUX DISCUSSIONS DE SE POURSUIVRE SUR LA BASE DE L'ACCORD DE BOUGIVAL ET SOULIGNANT LE RESPECT DES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES, LA COMMISSION A ADOPTÉ LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

A. LE REPORT DES ÉLECTIONS AUX ASSEMBLÉES DE PROVINCE ET AU CONGRÈS DE NOUVELLE-CALÉDONIE : UNE DÉROGATION AUX PRINCIPES DÉMOCRATIQUES RENDUE NÉCESSAIRE PAR LE CONTEXTE DE LA SIGNATURE DE L'ACCORD DE BOUGIVAL

Reporter un scrutin – et *a fortiori* pour la troisième fois de suite – est assurément une **décision lourde de conséquences sur le plan démocratique** : la légitimité des élus dont le mandat est prolongé s'en trouve en effet affectée.

Pour autant, la commission s'est **montrée favorable** au report proposé, le jugeant justifié par un but d'intérêt général, d'une part, et conforme aux exigences constitutionnelles, d'autre part.

Dès lors que l'accord signé à Bougival prévoit une **nouvelle composition du Congrès et des assemblées de province**, ainsi qu'un **élargissement du corps électoral spécial** pour leur élection, et que ces évolutions institutionnelles – nécessitant une révision constitutionnelle – ne pourront être effectives avant la date prévue en l'état du droit pour les élections aux assemblées de province et au Congrès, soit le 30 novembre 2025 au plus tard, il est **nécessaire, afin de permettre la mise en œuvre de l'accord, de reporter les élections en question**. Comme l'a estimé le Conseil d'État dans son avis rendu le 4 septembre 2025 sur la proposition de loi organique, un tel report est ainsi justifié par un **but d'intérêt général**¹.

Le **projet de loi constitutionnelle** devant traduire ces évolutions a été adopté en conseil des ministres le jour même de la réunion de la commission².

Une telle réforme est indispensable pour parvenir au dégel du corps électoral, comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision QPC du 19 septembre 2025.

Le gel du corps électoral spécial : une disposition jugée conforme à la Constitution, « sans préjudice » de modifications ultérieures

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevant l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 relatives au corps électoral « gelé » pour les élections provinciales, le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa **décision n° 25-1163/1167 QPC du 19 septembre 2025**, que le gel du corps électoral résulte des dispositions transitoires inscrites dans la Constitution elle-même, au dernier alinéa de son article 77. En conséquence, les dispositions contestées ne sauraient être jugées contraires à la Constitution.

Cette décision est « *sans préjudice des modifications qui pourront être apportées aux dispositions transitoires définissant ce corps électoral, dans le cadre du processus d'élaboration de la nouvelle organisation politique prévue au point 5 de l'accord de Nouméa, pour tenir compte des évolutions de la situation démographique de la Nouvelle-Calédonie et atténuer ainsi l'ampleur qu'auront prises avec l'écoulement du temps les dérogations aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage* ».

¹ Notant que la proposition de loi organique « vise à permettre la mise en œuvre de l' accord sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie » signé à Bougival le 12 juillet 2025, lequel prévoit notamment une nouvelle composition du Congrès et des assemblées de province ainsi qu'un élargissement du corps électoral spécial pour leur élection », le Conseil d'État a en effet estimé « qu'en proposant un nouveau report des élections provinciales, la proposition de loi organique poursuit un but d'intérêt général » (avis n° 409959 du 4 septembre 2025).

² Transmis le 2 septembre au Conseil d'État, le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie devait initialement être présenté en conseil des ministres le 17 septembre 2025.

Surtout, les rapporteurs soulignent que l'accord signé à Bougival peut assurément être qualifié d'**historique** en ce qu'il offre enfin à l'ensemble de la population calédonienne, après quatre années d'impasse institutionnelle provoquée par le dernier référendum du 12 décembre 2021, la **perspective de la concorde civile** par l'élaboration d'un nouveau statut institutionnel pour la Nouvelle-Calédonie. De l'avis majoritaire des représentants politiques entendus par les rapporteurs en audition, il **redonne espoir et confiance en l'avenir** aux habitants de Nouvelle-Calédonie.

C'est pourquoi, selon les rapporteurs, l'accord de Bougival constitue une **base précieuse de discussion** qu'il s'agit à présent d'approfondir et de préciser, en poursuivant les échanges avec l'ensemble des parties prenantes, y compris – et surtout – avec celles qui ont pu prendre, depuis le 12 juillet dernier, leurs distances par rapport au document signé ce jour-là. Convaincues que le consensus doit être au fondement de tout accord, les rapporteurs soulignent la nécessité de **poursuivre les négociations**. À cet égard, le report des élections permettra également de **donner davantage de temps** pour compléter, préciser et amender, si nécessaire, l'accord signé à Bougival.

Par ailleurs, les rapporteurs estiment que le report proposé respecterait **l'exigence constitutionnelle d'exercice, par les électeurs, de leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable**. Il est vrai que la durée cumulée de report des élections de **vingt-cinq mois** constituerait un précédent en matière de report d'élections.

Toutefois, les rapporteurs partagent l'analyse du Conseil d'État selon laquelle, « *dans [c]es circonstances très particulières* », liées notamment à la signature de l'accord de Bougival, la présente proposition de loi organique « *ne paraît pas manifestement inappropriée à l'objectif qu'elle vise* »¹.

Suivant l'avis des rapporteurs, la commission a par conséquent jugé que le report des élections poursuivait un but d'intérêt général et ne méconnaissait aucune exigence constitutionnelle.

B. LA COMMISSION A JUGÉ BIENVENUE LA PROROGATION DES FONCTIONS DES MEMBRES DES INSTANCES INTERNES DU CONGRÈS

La commission a également souscrit à la prorogation, jusqu'à la première réunion du Congrès nouvellement élu en conséquence du report des élections, des mandats des membres du bureau, des commissions intérieures et de la commission permanente du Congrès.

Cette disposition de **l'article 2**, identique à celle adoptée en 2024 dans le cadre du précédent report des élections des membres des assemblées des provinces et du Congrès, est jugée bienvenue : si elle déroge au principe d'annualité du renouvellement², elle permet **d'éviter l'organisation successive, à quelques mois d'écart, de deux renouvellements des instances internes du Congrès**³, et ainsi de préserver la continuité et la stabilité des institutions en Nouvelle-Calédonie.

¹ Point 5 de l'avis n° 409959 du 4 septembre 2025.

² Posé par les articles 63 et 80 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

³ Sans la disposition de l'article 2 de la proposition de loi organique, le bureau et les commissions du Congrès feraient l'objet d'un renouvellement dès l'expiration du mandat prorogé par la loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 ; ils seraient ensuite à nouveau renouvelés lors de la première réunion du Congrès issu de l'élection prévue au plus tard le 28 juin 2026 en application de l'article 1^{er} de la présente proposition loi organique.

C. LA COMMISSION A ATTIRÉ L'ATTENTION SUR LA NÉCESSITÉ D'UNE ADOPTION RAPIDE DU TEXTE AFIN DE PERMETTRE SON APPLICATION EN TEMPS UTILE

Les rapporteurs soulignent le **caractère extrêmement contraint du calendrier électoral** prévu. Compte tenu du délai minimal de quatre semaines imposé par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie entre la **publication du décret de convocation des électeurs** et la date du scrutin, les électeurs devraient ainsi être convoqués, en l'état du droit, au plus tard le **2 novembre 2025**.

Dans ces conditions, l'**article 3** de la proposition de loi organique, qui prévoit l'entrée en vigueur du texte dès le lendemain de sa publication au *Journal officiel de la République française*, a semblé **bienvenu** à la commission, en ce qu'il vise à garantir son application en temps utile.

Une **adoption rapide du texte par le Parlement** n'en est pas moins indispensable afin de permettre son entrée en vigueur avant le 2 novembre 2025.

Réunie le mardi 14 octobre 2025, la commission a adopté la proposition de loi organique ainsi modifiée.

Le texte sera examiné en séance publique le mercredi 15 octobre 2025.

POUR EN SAVOIR +

- [Tableau de bord « conjoncture de crise » du 2^e trimestre 2025](#), Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie, juillet 2025 ;
- [Rapport n° 38 \(2024-2025\)](#) du 16 octobre 2024 de Philippe Bas et Corinne Narassiguin sur la proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;
- [Rapport n° 335 \(2023-2024\)](#) du 14 février 2024 de Philippe Bas sur le projet de loi organique portant report du renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.



Muriel Jourda

Présidente
de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Agnès Canayer

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la
Seine-Maritime



Corinne Narassiguin

Rapporteuse

Sénatrice
(Socialiste,
Écologiste et
Républicain)
de la
Seine-Saint-Denis

[Commission des lois
constitutionnelles,
de législation, du suffrage
universel, du Règlement et
d'administration générale](#)

Téléphone : 01 42 34 23 37

Consulter le [dossier
législatif](#)

