

N° 20

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 octobre 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) 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 pour permettre la mise en œuvre de l'accord du 12 juillet 2025 (procédure accélérée),

Par Mmes Agnès CANAYER et Corinne NARASSIGUIN,

Sénateur et Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz, secrétaires ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, MM. Marc Séné, Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 876 (2024-2025) et 21 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. 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.....	6
A. DES ÉLECTIONS DÉJÀ REPORTÉES DEUX FOIS, POUR DES RAISONS DIFFÉRENTES.....	6
1. <i>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</i>	<i>6</i>
2. <i>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.....</i>	<i>7</i>
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.....	8
II. 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	9
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	9
B. LA COMMISSION A JUGÉ BIENVENUE LA PROROGATION DES FONCTIONS DES MEMBRES DES INSTANCES INTERNES DU CONGRÈS.....	11
C. LA COMMISSION A ATTIRÉ L'ATTENTION SUR LA NÉCESSITÉ D'UNE ADOPTION RAPIDE DU TEXTE AFIN DE PERMETTRE SON APPLICATION EN TEMPS UTILE.....	12
EXAMEN DES ARTICLES	13
• Article 1^{er} Report du renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie	13
• Article 2 Prorogation des fonctions des membres des organes du Congrès de Nouvelle-Calédonie	32
• Article 3 Entrée en vigueur de la loi organique au lendemain de la publication au Journal officiel de la République française	36
EXAMEN EN COMMISSION.....	39

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	47
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49
LA LOI EN CONSTRUCTION	51

L'ESSENTIEL

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.

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.

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**.

I. 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.

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.

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 limité¹, 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* »². 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 Décision n° 2024-864 DC du 11 avril 2024.

² 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

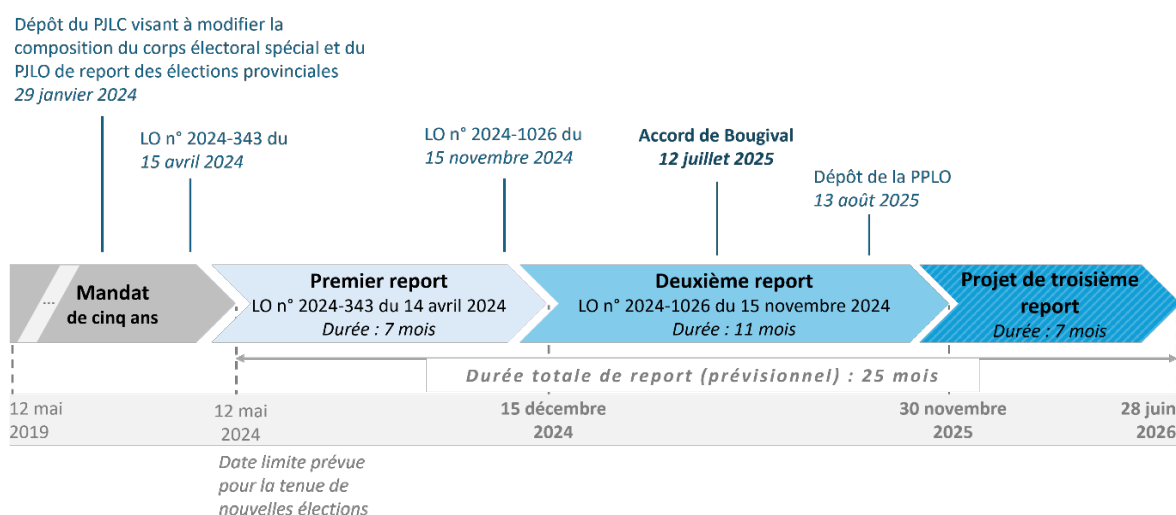
¹ Jugé « incompatible avec les principes du droit à l'autodétermination ».

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.

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

II. 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

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

d'annualité du renouvellement¹, elle permet **d'éviter l'organisation successive, à quelques mois d'écart, de deux renouvellements des instances internes du Congrès**², et ainsi de préserver la continuité et la stabilité des institutions en Nouvelle-Calédonie.

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* (JORF), 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.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi organique **sans modification**.

¹ Posé par les articles 63 et 80 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

² 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.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Report du renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie

L'article 1^{er} vise à **reporter** au **28 juin 2026** au plus tard les élections des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. Il s'agirait du **troisième report** : initialement prévues au plus tard le 12 mai 2024, ces élections ont été repoussées de sept mois, au 15 décembre 2024 au plus tard, par la loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024, avant d'être reportées de onze mois supplémentaires, au 30 novembre 2025 au plus tard, par la loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024.

Rappelant l'avancée inédite que constitue la signature de l'accord de Bougival le 12 juillet 2025, les rapporteurs considèrent que tout doit être désormais mis en œuvre afin de permettre la poursuite des négociations en vue de la mise en œuvre de cet accord. À cet égard, le report des élections provinciales, dont l'accord de Bougival a prévu la modification des règles (notamment la composition du corps électoral) paraît justifié. Les rapporteurs estiment également que ce report ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle.

Partageant la position des rapporteurs, la commission a souscrit à ce nouveau report. Elle a ainsi **adopté l'article 1^{er} sans modification**.

1. Les élections des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ont fait l'objet en 2024 de deux reports successifs

1.1. Organisées pour la dernière fois le 12 mai 2019, les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie devaient se tenir le 12 mai 2024 au plus tard

Au centre du dispositif institutionnel depuis la signature des accords de **Matignon-Oudinot** en **1988**, les provinces sont des collectivités territoriales¹ s'administrant librement et dotées de la compétence de droit commun : elles exercent toutes les compétences qui ne sont pas dévolues par la loi à l'État, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes. Elles disposent par conséquent d'un champ d'action particulièrement étendu et sont à titre d'exemple chargées de l'enseignement primaire public ; du développement rural et maritime ; de l'insertion professionnelle des jeunes ; de la culture et de la protection du patrimoine ; ou encore, de la protection de l'environnement.

Chacune des **trois provinces** que compte la Nouvelle-Calédonie – la province du Nord, la province du Sud, et la province des Îles Loyauté – est administrée par une assemblée élue par les seuls citoyens inscrits sur la **liste électorale spéciale**.

¹ Article 3 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

**Le système électoral dérogatoire calédonien
issu de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998**

Il existe trois listes électorales en Nouvelle-Calédonie :

- la **liste électorale générale**, établie suivant les règles de droit commun pour les élections nationales (présidentielle et législatives), européennes et municipales, ainsi que pour les référendums nationaux ;

- la **liste électorale spéciale pour la consultation** sur l'accèsion à la pleine souveraineté, où étaient susceptibles d'être inscrites l'ensemble des « *populations intéressées* » à l'avenir du territoire, au sens de l'accord de Nouméa et de l'article 77 de la Constitution. Elle est définie à l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ;

- la **liste électorale spéciale pour l'élection du Congrès et des assemblées de province**, constituée des électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, et établie par une commission administrative spéciale en application de l'article 189 de la même loi organique. En pratique, l'inscription sur la liste électorale spéciale relève d'une démarche volontaire : il revient aux personnes concernées de déposer un dossier et d'apporter la preuve qu'elles remplissent les conditions d'inscription figurant à l'article 188 de la loi organique. Ce dossier est ensuite examiné et contrôlé par une **commission administrative spéciale**. Cette commission est également chargée de réviser annuellement la liste électorale spéciale et le **tableau annexe des électeurs non admis à participer aux élections provinciales** (c'est-à-dire les électeurs qui sont autorisés à participer aux seules élections nationales, européennes, municipales ainsi qu'aux référendums nationaux), qui sont permanents : chaque année, sont retirées du tableau annexe les personnes accédant à la qualité d'électeur, tandis qu'y sont ajoutées les personnes plus récemment arrivées en Nouvelle-Calédonie et qui ne peuvent participer aux élections provinciales.

Le **dernier alinéa de l'article 77**, issu de la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007, a prévu expressément que ce tableau annexe est le tableau dressé à l'occasion du scrutin de 1998. Ainsi, le corps électoral est à la fois « **restreint** » à une partie de la population calédonienne et « **gelé** ». Les électeurs doivent satisfaire à l'une des conditions suivantes :

- remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;

- avoir établi leur domicile en Nouvelle-Calédonie avant le 8 novembre 1998 et pouvoir justifier d'une résidence d'une durée de dix ans en 2008 au plus tard ;

- avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et remplir l'une des conditions suivantes :

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

Source : commission des lois¹

¹ Voir le [rapport n° 335 \(2023-2024\)](#) du 14 février 2024 sur le projet de loi organique portant report du renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie fait par Philippe Bas, p. 13.

Dans chacune des trois provinces, les élections ont lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne¹ ; seules les listes qui ont obtenu au moins 5 % du nombre des inscrits sont admises à la répartition des sièges².

Aux termes de l'article 185 de la **loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999** relative à la Nouvelle-Calédonie, les assemblées de chacune des provinces comprennent :

- **quatorze membres** pour la province des Îles Loyauté ;
- **vingt-deux membres** pour la province du Nord ;
- **quarante membres** pour la province du Sud.

Une part des membres issus des trois assemblées provinciales constitue le **Congrès**, qui est l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie³.

Chargé de voter le budget de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les lois du pays, il dispose d'un pouvoir d'initiative, partagé avec le **gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qu'il élit** et qui est responsable devant lui.

Conformément à **l'article 185** de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, le Congrès est composé de :

- sept membres de l'assemblée de la province des Îles Loyauté ;
- quinze membres de l'assemblée de la province du Nord ;
- trente-deux membres de l'assemblée de la province du Sud.

L'attribution des sièges au Congrès se fait d'après **l'ordre de présentation sur chaque liste** ; les sièges de membres de l'assemblée de la province sont ensuite répartis dans les mêmes conditions entre les listes⁴.

Les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie permettent donc de renouveler intégralement⁵ les membres des assemblées délibérantes de chacune des trois provinces de Nouvelle-Calédonie ainsi que, de façon concomitante, les membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

¹ Article 191 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

² Article 192 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

³ Article 62 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

⁴ Article 192 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

⁵ L'article 186 de la loi organique n° 99-209 disposant que « chaque assemblée se renouvelle intégralement ».

Modalités de désignation des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie



Source : Gouvernement de Nouvelle-Calédonie¹

Les élections provinciales revêtent ainsi une importance cruciale pour la **vie démocratique et institutionnelle locale**. Aux termes du premier alinéa de l'**article 187** de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, elles ont lieu dans le mois qui précède l'expiration du mandat des membres sortant, dont la durée est fixée à **cinq ans**².

Le **décret de convocation** des électeurs est pris après consultation du gouvernement de Nouvelle-Calédonie et est publié au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie **quatre semaines** au moins avant la date du scrutin³.

Les dernières élections provinciales s'étant tenues le **12 mai 2019**, le prochain renouvellement des membres des assemblées provinciales et du Congrès aurait donc dû intervenir **au plus tard le 12 mai 2024**.

¹ <https://www.congres.nc/lassemblee/composition/>

² Article 186 de la loi organique n° 99-209.

³ Troisième alinéa de l'article 187 de la loi organique n° 99-2019 du 19 mars 1999.

1.2. Les élections provinciales prévues pour le 12 mai 2024 ont fait l'objet de deux reports successifs justifiés par des motifs différents mais répondant à des buts d'intérêt général

a) La loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 a repoussé de sept mois, 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

Les élections provinciales du 12 mai 2019 correspondaient au dernier renouvellement des assemblées avant la fin du cycle d'auto-détermination qui devait s'achever en 2019 au plus tard.

La consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté prévue par l'accord de Nouméa

L'article 217 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, visant à traduire juridiquement les dispositions figurant à la fin du préambule de l'accord de Nouméa¹ ainsi qu'au point 5 du document d'orientation, a prévu :

- l'organisation d'une consultation au cours du mandat du Congrès débutant en 2014 ;

- en cas de rejet de l'accèsion à la pleine souveraineté par la majorité des suffrages exprimés, l'organisation d'une **deuxième consultation** à la demande du tiers des membres du Congrès ;

- en cas de nouveau rejet de l'accèsion à la pleine souveraineté par la majorité des suffrages exprimés, l'organisation d'une **troisième consultation** dans les mêmes conditions.

Sur ce fondement, ont ainsi eu lieu trois référendums successifs, les **4 novembre 2018**, **4 octobre 2020** et **12 décembre 2021**, qui ont tous abouti à la victoire du « **non** »². Particulièrement nette lors de la troisième consultation (96,50 %), cette victoire s'est toutefois accompagnée d'un taux de participation de seulement 43,87 %³ - le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) ayant appelé au boycott du référendum après avoir demandé son report.

Si l'accord de Nouméa a prévu que, en cas de réponse négative à la troisième consultation, « *les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée* », le dialogue entre les différentes parties prenantes a néanmoins eu du mal à être rétabli à la suite de la consultation

¹ Dont les deux derniers paragraphes disposent : « au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposés au vote des populations intéressées. Leur approbation équivaudrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie ».

² À 56,67 % des suffrages exprimés en 2018 ; 53,26 % des suffrages exprimés en 2020 ; et 96,50 % des suffrages exprimés en 2021 (source : ministère de l'intérieur).

³ À comparer avec les taux de participation atteints lors de la première consultation (81,01 %) et de la deuxième (85,69 %).

de décembre 2021. Ainsi, en **octobre 2022**, le FLNKS a décliné l'invitation faite par la Première ministre Élisabeth Borne aux élus calédoniens d'engager un nouveau cycle de discussion destiné à rechercher un accord en vue de déterminer un nouveau statut institutionnel pour la Nouvelle-Calédonie.

À partir de 2023 toutefois, le dialogue a pu se renouer ; le ministre de l'intérieur et des outre-mer Gérald Darmanin a en particulier indiqué dans un courrier adressé aux parties locales en avril 2023 que « *ni le Gouvernement, ni aucune formation politique calédonienne ne sollicite le retour à la liste électorale générale pour les élections au Congrès et aux assemblées de province* »¹. Pour autant, estimant que « *le gel du corps du corps électoral pour ces élections, par référence à la situation existante au 8 novembre 1998, ne répond plus aux exigences démocratiques résultant de nos principes constitutionnels et des engagements internationaux de la France* »², le Gouvernement a souhaité « *corriger les distorsions qui résultent de l'écoulement du temps et des évolutions démographiques depuis plus de deux décennies* »³ : tel fut l'objet du **projet de loi constitutionnelle** déposé au Sénat le **29 janvier 2024**, dont l'article 1^{er} visait à **faire évoluer les conditions d'inscription sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales**, dans le sens d'un « dégel » partiel.

Concomitamment au dépôt de ce projet de loi constitutionnelle, le Gouvernement a déposé un **projet de loi organique** visant à reporter les élections provinciales au **15 décembre 2024** au plus tard. Il a justifié ce report au regard « *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* »⁴ provinciales.

Dans son **avis du 7 décembre 2023** sur la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie⁵, le **Conseil d'État** avait souligné qu'il était « *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* ». Il avait également rappelé qu'il était aussi possible au législateur organique « *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* ».

¹ Cité dans le [rapport n° 441 \(2023-2024\)](#) fait par Philippe Bas au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au Congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

² Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle précité, p. 3.

³ Ibidem.

⁴ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle précité, p. 4.

⁵ Avis n° 407713 rendu à la suite de la saisine du Premier Ministre en date du 16 novembre 2023.

Il avait estimé, en conséquence, que le **dépôt d'un projet de loi constitutionnelle** comportant une modification du régime électoral des assemblées de province et du Congrès constituerait un **but d'intérêt général** suffisant permettant au législateur organique de prolonger les mandats en cours et de reporter l'élection, et avait **admis**, sur le principe, un report d'une durée « *de l'ordre de douze à dix-huit mois* ».

Dans son **avis du 25 janvier 2024**,¹ rendu sur le projet de loi organique mentionné ci-dessus, le Conseil d'État a confirmé cette analyse, considérant que cette prolongation des mandats en cours des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie était 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**.

Adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 18 mars 2024, la loi organique a été **déclarée conforme à la Constitution** par le Conseil constitutionnel. Celui-ci a, d'une part, jugé que le législateur organique avait poursuivi un **but d'intérêt général** en entendant « *tenir compte de la réforme visant à modifier les règles de composition du corps électoral spécial afin que cette réforme puisse s'appliquer à ces élections* »². D'autre part, il a considéré que le report des élections étant limité à **sept mois**, la prorogation des mandats qui en résultait revêtait « un *caractère exceptionnel et transitoire* »³.

La loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 a, en conséquence, repoussé la tenue des élections provinciales de Nouvelle-Calédonie au plus tard au **15 décembre 2024**.

- b) *La loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 a reporté de onze mois supplémentaires, soit jusqu'au 30 novembre 2025, les élections provinciales 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** 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 partir du 13 mai 2024, entraînant la déclaration de **l'état d'urgence** sur son territoire le **15 mai 2024** au soir⁴.

¹ Avis n° 407931 du 25 janvier 2024 sur un projet de loi organique portant report du renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie.

² Décision n° 2024-864 DC du 11 avril 2024, paragr. 9.

³ Même décision, paragr. 10.

⁴ Décret n° 2024-436 du 15 mai 2024 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, entré en vigueur à compter du 15 mai 2024 à vingt heures (heure de Paris).

Le bilan des émeutes en Nouvelle-Calédonie

Si l'état d'urgence a pris fin le **28 mai 2024** au matin, les autres mesures destinées à prévenir les troubles à l'ordre public ont été levées progressivement :

- l'aéroport international de Nouméa, fermé pendant environ un mois, a repris les vols commerciaux à partir du 17 juin 2024 – date à laquelle les établissements scolaires ont également commencé à rouvrir ;

- le **couvre-feu** mis en place le 14 mai 2024 au soir a été levé le 2 décembre 2024 ;

- la route provinciale qui traverse Saint-Louis et dessert le sud de la Grande Terre a été le dernier axe entièrement rouvert à la circulation, le 3 février 2025 ;

- l'interdiction des rassemblements dans le Grand Nouméa a été suspendue le 30 avril 2025.

Le bilan humain officiel fait état de **quatorze personnes tuées**¹ par arme à feu entre le 15 mai et le 19 septembre 2024 et de 975 personnes blessées².

Le coût des dégâts matériels a quant à lui été estimé à **deux milliards d'euros**, soit 240 milliards francs Pacifique (CFP), environ.

Le parquet de Nouméa a décompté plus de 2 500 gardes à vue entre le 13 mai et le 31 décembre 2024, dont 255 (10 %) concernaient des jeunes de moins de dix-huit ans. 502 auteurs présumés ont été déférés et, parmi eux, 243 ont été incarcérés.

Le bilan économique et financier est lui aussi lourd, avec une **contraction du produit intérieur brut (PIB)** estimée entre 10 % et 15 % en 2024 ; la **perte de 10 300 emplois**³ ; la disparition de près de 800 entreprises⁴. Par ailleurs, le dispositif de chômage partiel, qui avait été mis en place en réponse aux émeutes a pris fin au 30 juin 2025. À cette date, 360 entreprises y étaient encore éligibles. Depuis le 1^{er} juillet 2025, un dispositif de soutien à l'emploi a pris le relais.

La **révision constitutionnelle** visant à modifier le corps électoral pour les élections au Congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie a été **suspendue par le Président de la République le 12 juin 2024**, après la dissolution de l'Assemblée nationale. Le **1^{er} octobre 2024**, le Premier ministre a annoncé l'abandon du projet de loi constitutionnelle, qui était censé être soumis au Parlement réuni en Congrès.

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

¹ Douze civils et deux gendarmes mobiles.

² 765 agents des forces de l'ordre, 12 agents de la sécurité civile, 198 civils.

³ Seuls 660 postes ayant été créés depuis décembre 2024 (source : Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie, juillet 2025).

⁴ Source : Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie.

ainsi que sur le nouveau périmètre du corps électoral¹, le président **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, jusqu'au **30 novembre 2025** au plus tard.

Saisi du texte par le président du Sénat², le **Conseil d'État** a, dans son **avis du 10 octobre 2024**³, estimé que :

- ce nouveau report, portant la durée cumulée de report à **dix-huit mois au plus**, ne méconnaissait pas l'exigence constitutionnelle⁴ selon laquelle les électeurs doivent être appelés à exercer, selon une périodicité raisonnable, leur droit de suffrage ;

- « *la volonté de permettre le dialogue entre les partenaires politiques de l'accord de Nouméa, en vue de rechercher un nouvel accord sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie* », répondait à un but d'intérêt général, « *alors que la gravité et l'ampleur de la dégradation de sa situation économique et sociale compromettaient la sérénité nécessaire tant au dialogue qu'à l'organisation du scrutin provincial* » dans le calendrier prévu par la loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024, c'est-à-dire avant le 15 décembre 2024.

Le **Congrès de la Nouvelle-Calédonie** a rendu un **avis favorable** à la proposition de loi organique le 22 octobre 2024⁵.

Définitivement adoptée le 6 novembre 2024, la loi organique a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel le **14 novembre 2024**.

Le Conseil constitutionnel a en effet considéré, d'une part, que le législateur avait poursuivi un **but d'intérêt général** dans la mesure où, « *dans la situation de crise de la Nouvelle-Calédonie, les conditions d'organisation de ce scrutin n'étaient pas réunies et que de telles circonstances justifiaient en conséquence de prévoir un nouveau report des élections des membres du Congrès et des assemblées provinciales afin de permettre la reprise du dialogue entre les partenaires politiques de l'accord de Nouméa sur l'avenir institutionnel de la collectivité* »⁶. Le but d'intérêt général était donc caractérisé, même si **ce deuxième report répondait « à un motif d'une tout autre nature que le premier »**⁷.

¹ Voir le [rapport n° 38 \(2024-2025\)](#) fait le 16 octobre 2024 par 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, p. 15.

² Sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution.

³ Avis n° 408782 du 10 octobre 2024.

⁴ Constitutive de la jurisprudence du Conseil constitutionnel telle qu'elle résulte notamment de ses décisions n° 2013-671 DC du 6 juin 2013 et n° 2024-864 DC du 11 avril 2024.

⁵ <https://www.congres.nc/event/seance-publique-119/>

⁶ Décision n° 2024-872 DC du 14 novembre 2024, considérant 10.

⁷ Commentaire de la décision n° 2024-872 du 14 novembre 2024, p. 12.

D'autre part, il a jugé que les modalités du report n'étaient pas manifestement inappropriées au but poursuivi en ce que la **durée cumulée du report des élections**, portée à **dix-huit mois** au plus, induisait une prorogation des mandats qui « revêt[ait] un caractère exceptionnel et transitoire »¹.

La **loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024** a en conséquence reporté au **30 novembre 2025** les élections des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie et des membres du Congrès.

Pour que ces élections puissent se tenir en temps utile, le décret de convocation des électeurs doit être publié au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie au plus tard le **2 novembre 2025**².

2. Transpartisane, la présente proposition de loi organique de report des élections provinciales au plus tard au 28 juin 2026 suscite l'adhésion de la majorité des acteurs politiques calédoniens

2.1. *Afin de permettre la mise en œuvre de l'accord sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, signé à Bougival le 12 juillet 2025, la proposition de loi organique vise à reporter les élections de sept mois supplémentaires*

Déposée le 13 août 2025 par **six des huit présidents de groupe politique** du Sénat³, la présente proposition de loi organique vise, par le premier alinéa de 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**. En tenant compte des reports déjà intervenus, 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.

Le même premier alinéa prévoit la mise à jour de la liste électorale spéciale et du tableau annexe mentionnés à l'article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée au plus tard dix jours avant le scrutin.

Le second alinéa de l'article 1^{er} prévoit l'expiration des mandats en cours des membres du Congrès et des assemblées de province le jour de la première réunion des assemblées nouvellement élues.

¹ Décision n° 2024-872 DC du 14 novembre 2024, considérant 11.

² En application de l'article 187 de la loi organique n° 99-209 relative à la 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.

Évoquant « une volonté transpartisane d'accompagner la mise en œuvre de l'accord politique signé le 12 juillet 2025 à Bougival », l'exposé des motifs de la proposition de loi organique souligne le « *caractère exceptionnel* » du report proposé, ainsi que le fait qu'il « *entre pleinement dans le cadre dégagé par le Conseil d'État* ». Est ainsi cité le point 18 de l'avis relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie, rendu par le Conseil d'État le 7 décembre 2023 à la suite de sa saisine le 16 novembre 2023 par le Premier ministre, selon lequel « *le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle ou, si les conditions en sont réunies, d'un projet de loi organique comportant une modification du régime électoral des assemblées de province et du Congrès, ou, à défaut, la caractérisation d'un processus suffisamment engagé de négociation en ce sens par la signature d'un nouvel accord se substituant à l'accord de Nouméa, constituait un but d'intérêt général suffisant permettant au législateur organique de prolonger les mandats en cours* »¹.

Les auteurs de la proposition de loi organique fondent ainsi la « *légitimité [du report dans] l'aboutissement d'un processus de négociation politique approfondi, formalisé par l'accord de Bougival* »² et rappellent en particulier que « *le nouveau corps électoral spécial sera défini dans les conditions prévues par [cet] accord* »³.

Des émeutes de mai 2024 à l'accord sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie signé à Bougival (Yvelines) le 12 juillet 2025

Après les émeutes du printemps et la suspension du projet de loi constitutionnelle, en octobre 2024, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a organisé une conférence consacrée au plan de sauvegarde, de refondation et de reconstruction (PS2R). Ce plan définit des objectifs relatifs non seulement au pouvoir d'achat, à l'économie, au système de santé mais aussi à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

En parallèle, des discussions reprennent entre le Gouvernement et des représentants des forces politiques calédonniennes. Des orientations sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie sont présentées le 28 février 2025 par le Gouvernement. Un projet d'accord politique est transmis aux délégations indépendantistes et non-indépendantistes le 30 mars 2025, et fait l'objet d'une déclaration commune le 1^{er} avril 2025, selon laquelle une reprise des négociations est prévue à partir du 29 avril 2025 afin de parvenir à un accord global sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Les trois jours de négociations menées au début du mois de mai 2025 dans le cadre du « **conclave** » de Deva ne permettent toutefois pas de conclure d'accord.

¹ Exposé des motifs, p. 4.

² Exposé des motifs, p. 4.

³ Exposé des motifs, p. 5.

Il faut attendre la réunion entre les principaux partenaires politiques calédoniens et l'État lors du « **sommet de Bougival** », ouvert par le Président de la République le 2 juillet 2025¹, pour aboutir à un **projet d'accord entre les parties**, signé le 12 juillet 2025. Ce projet prévoit notamment :

- la création d'un État de Nouvelle-Calédonie, inscrit dans la Constitution française et reconnu par la communauté internationale en cas d'approbation de l'accord par les Calédoniens ;

- l'instauration d'une nationalité calédonienne, de sorte que les Calédoniens bénéficieront d'une double nationalité, française et calédonienne ;

- l'adoption d'une loi fondamentale consacrant la capacité d'auto-organisation de la Nouvelle-Calédonie ;

- une modification de la composition du corps électoral pour l'élection des assemblées provinciales et du Congrès.

Enfin, l'accord comprend 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.

À l'issue de son 45^e congrès extraordinaire, organisé le 9 août 2025, le Front de libération kanak et socialiste (**FLNKS**) a adopté une motion de politique générale dans laquelle il rejette **formellement le projet d'accord de Bougival**, jugé « *incompatible avec les principes du droit à l'autodétermination* ». Il met « *en garde l'État contre toute nouvelle tentative de passage en force* ». La décision est prise de ne pas participer au comité de rédaction.

Le 30 août 2025, le **Sénat coutumier** de Nouvelle-Calédonie² a également rejeté l'accord, estimant que celui-ci « *ne reconnaît pas l'identité et les droits du peuple premier* » de l'archipel³.

L'accord de Bougival a été **publié au Journal officiel de la République française** du **6 septembre 2025**. Cette publication a suscité la contestation de l'Union calédonienne, qui, dans un communiqué de presse diffusé le 7 septembre, dénonce une manœuvre visant à « [donner] *l'illusion d'une légitimité juridique* » à l'accord de Bougival dont elle condamne le « *contenu flou* » et le fait que ses signataires soient inconnus.

¹ Ou « *sommet pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie* ».

² Interlocuteur kanak institutionnel unique, le Sénat coutumier assure la représentation du monde coutumier. Il est composé de seize membres désignés par les conseils coutumiers, à raison de deux représentants par aire coutumière de la Nouvelle-Calédonie.

³ Par voie d'un communiqué transmis à la presse à l'issue du 25^e congrès du pays kanak à Nouméa, le Sénat coutumier a appelé à « *des discussions sur un projet alternatif se situant au-delà de Bougival* ».

2.2. *Ce nouveau report des élections provinciales a reçu le soutien de la majorité des acteurs politiques locaux*

Saisi le 13 août 2025 par le Président du Sénat¹, le **Congrès de la Nouvelle-Calédonie** a rendu le **15 septembre** dernier un **avis favorable** au report des élections provinciales tel que prévu par la proposition de loi organique, à trente-neuf voix pour² et treize voix contre³.

De plus, se dégage des auditions conduites par les rapporteurs une conviction partagée par la majorité des acteurs politiques locaux sur le bien-fondé du report des élections provinciales.

La quasi-intégralité des personnes entendues par les rapporteurs a ainsi souligné **l'immense espoir suscité au sein de la population calédonienne** par la signature de l'accord de Bougival, qui constitue le premier accord depuis celui signé à Nouméa il y a vingt-sept ans. Il s'agit donc à présent de poursuivre la discussion sur la base de cet accord.

Ainsi, **Sonia Backès**, présidente de l'Assemblée de la province du Sud, estime que l'accord signé à Bougival constitue la « *dalle solide* » sur le fondement de laquelle il convient dorénavant de construire les murs de la maison commune. Saluant l'esprit constructif dans lequel travaille à l'heure actuelle le **comité de rédaction** chargé de traduire juridiquement les points de l'accord, elle considère comme nécessaire d'attendre l'aboutissement de leurs travaux pour tenir les élections provinciales.

Pour **Philippe Gomès**, président du parti « Calédonie Ensemble » et **Philippe Michel**, président du groupe « Calédonie Ensemble » au Congrès, le contexte institutionnel actuel ne se prête assurément pas à la tenue des élections provinciales. Attirant l'attention sur le caractère hautement sensible de la question du dégel du corps électoral, il leur paraît indispensable de trouver, le plus rapidement possible, un terrain d'entente avec le FLNKS de manière à le réintégrer dans le dialogue sur le projet d'accord de Bougival.

Nicolas Metzdorf, député de Nouvelle-Calédonie (groupe « Ensemble pour la République »)⁴ voit dans le report des élections la conséquence directe des négociations menées à Bougival. Il considère que le maintien de la date initiale reviendrait, *a contrario*, à annuler toute possibilité pour l'accord d'aboutir. Si l'accord constitue un socle, un certain nombre d'éléments doivent en effet encore être précisés, rendant nécessaire la poursuite des discussions.

¹ Sur le fondement de l'avant-avant-dernier alinéa de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

² Soit les conseillers issus des groupes suivants : l'Union nationale pour l'indépendance ; les Loyalistes ; le Rassemblement ; Calédonie ensemble ; Éveil océanien.

³ Soit les conseillers issus du groupe « UC-FLNKS et Nationalistes ».

⁴ Également membre du Congrès de la Nouvelle-Calédonie (groupe « Loyalistes ») et président du parti « Génération Nouvelle-Calédonie ».

Pour **Georges Naturel**, sénateur de Nouvelle-Calédonie (groupe Les Républicains), le report d'élections est une décision lourde de conséquences au plan démocratique ; en outre, le report des élections provinciales à juin 2026 risque de contribuer à faire du premier semestre de l'année 2026 une « *perpétuelle campagne électorale* » – du fait notamment de la tenue des élections municipales au printemps – avec des conséquences à ne pas sous-estimer sur l'activité économique et en particulier le niveau d'investissement. Il estime toutefois nécessaire de donner, par ce report, davantage de temps à l'ensemble des parties prenantes pour leur permettre d'avancer.

Saluant la « *bouffée d'oxygène* » que l'accord de Bougival a représentée pour la population calédonienne et notamment pour sa jeunesse, **Veylma Falaeo**, présidente du Congrès et membre du parti « L'éveil océanien » a souligné la nécessité qu'un accord puisse être d'abord trouvé, afin que les élections puissent ensuite être organisées « *sereinement* ». **Milakulo Tukumuli**, président du parti « L'éveil océanien », a confirmé que la Nouvelle-Calédonie avait encore besoin de temps pour trouver un consensus – ce principe étant essentiel dans l'histoire de l'archipel.

Selon **Jean-Pierre Djaiwe**, président du groupe « Union nationale pour l'indépendance » au Congrès, la proposition de loi organique constitue « *la première loi de traduction de l'accord de Bougival* ». Il juge que le report proposé est nécessaire au regard du calendrier prévu par l'accord de Bougival qu'il est indispensable de préserver.

Pour **Virginie Ruffenach**, présidente du groupe « Rassemblement » et première vice-présidente du Congrès, la décision de reporter des élections traduit la volonté de mettre en œuvre l'accord de Bougival : elle est donc essentielle au regard de l'importance historique de celui-ci.

Gil Brial, vice-président du groupe « Les Loyalistes » au Congrès, et **Naïa Wateou**, élue du même groupe, considèrent également comme essentiel le report des élections en ce qu'il constitue la condition indispensable à l'application de l'accord de Bougival, dont ils soulignent le caractère à la fois **équilibré et novateur** : pour la première fois depuis plus de trente ans, un nouveau chemin est tracé en vue d'un destin commun à l'ensemble de la population de Nouvelle-Calédonie.

En revanche, **Christian Tein**, président du FLNKS, s'oppose fermement à ce troisième report dans lequel il voit une atteinte aux principes démocratiques ainsi qu'une manœuvre politique visant à imposer ce qui demeure, aux yeux du FLNKS, un simple « projet d'accord », et non pas un accord définitif. Il met en garde contre les conséquences de ce qu'il qualifie de « *passage en force* » et alerte sur le risque qu'il voit à reproduire les erreurs qui ont mené aux événements de mai 2024.

De manière similaire, **Ludovic Boula**, président du Sénat coutumier, estime que ce troisième report fragiliserait la confiance du peuple envers ses représentants et risquerait d'aggraver la crise politique et sociale. Alors que les émeutes de mai 2024 ne sont pas si lointaines, il souligne la nécessité d'inclure l'intégralité des parties prenantes dans la négociation et voit dans la tenue d'élections provinciales conformément au calendrier issu de la loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024, soit d'ici la fin du mois de novembre 2025, la condition indispensable à la relégitimation des élus et, en conséquence, à l'ouverture d'un « *cadre sincère de négociation* ».

Pierre-Chanel Tutugoro, président du groupe « UC-FLNKS et Nationalistes » au Congrès, fait état de la lassitude qui affecte certains membres élus en raison de la transformation, par ces reports successifs, du quinquennat en septennat. Il insiste sur l'importance que le point de vue de son groupe politique soit pris en compte dans les discussions.

Soulignant également la nécessité démocratique de rendre la parole au peuple plus de six ans après les dernières élections, **Robert Xowie**, sénateur de Nouvelle-Calédonie, estime que le calendrier prévu par ce qu'il ne considère que comme un simple projet d'accord ne saurait justifier à lui seul le report du scrutin.

Le mouvement indépendantiste : un nouveau centre de gravité, de nouveaux équilibres

Issu de la dissolution du Front indépendantiste en 1984, le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) rassemble jusqu'en 2024 **quatre partis** :

- l'Union calédonienne (UC) ;
- le Rassemblement démocratique océanien (RDO) ;
- le Parti de libération kanak (Palika) ;
- l'Union progressiste en Mélanésie (UPM).

À la suite de divisions internes survenues à l'occasion des émeutes de **mai 2024**, **le Palika et l'UPM** (déjà unis depuis 1995 au sein de l'Union nationale pour l'indépendance - **UNI**) ont décidé de **suspendre leur participation au FLNKS** à partir du 43^e congrès du FLNKS, qui s'est tenu du 30 août au 1^{er} septembre 2024. Ils contestaient notamment la reconnaissance, comme composant à part entière du FLNKS, de la cellule de coordination des actions de terrain (CCAT) dirigée par Christian Tein. En parallèle, des mouvements politiques satellites, tels que le parti travailliste et l'Union syndicale des travailleurs kanaks et des exploités (USTKE), ont pris davantage de place au sein du FLNKS.

Par ailleurs, les instances dirigeantes du FLNKS ayant considéré que la délégation présente à Bougival en juillet 2025 ne disposait d'aucun mandat pour signer quoi que ce soit, les membres de cette délégation¹ ont été évincés de la nouvelle équipe chargée de poursuivre les discussions au nom du FLNKS.

¹ Dont Emmanuel Tjibaou, président de l'Union calédonienne (UC) et député ; Mickael Forest, deuxième vice-président de l'UC, et Rock Wamytan, ancien président du FLNKS.

3. La commission a souscrit à ce nouveau report et a souligné la nécessité d'une adoption rapide de la proposition de loi organique

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 affectée.

Toutefois, au regard à la fois du contexte très particulier, marqué par la signature, pour la première fois depuis vingt-sept ans, d'un projet d'accord par l'ensemble des parties prenantes de Nouvelle-Calédonie ainsi que de la nécessité, dans un but d'intérêt général, de poursuivre les discussions sur la base de celui-ci, et enfin du caractère limité du report, la commission a souscrit au report des élections provinciales au 28 juin 2026 au plus tard.

3.1. *Jugeant que ce troisième report était justifié par un but d'intérêt général et soulignant son caractère exceptionnel et transitoire, la commission a approuvé le report des élections provinciales de sept mois supplémentaires*

Les rapporteurs rappellent que selon la **jurisprudence constante du Conseil constitutionnel**, développée à l'occasion de scrutins nationaux ou locaux et confirmée en particulier dans le cadre des deux derniers reports successifs des élections provinciales de Nouvelle-Calédonie, il est loisible au législateur (organique¹ ou ordinaire, selon les élections), de modifier à titre exceptionnel la durée des mandats en cours d'une assemblée élue, « dans un but d'intérêt général et sous réserve du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, notamment ceux résultant de l'article 3 de la Constitution »², lesquels impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable.

a) *Ce troisième report paraît, une nouvelle fois, justifié par un but d'intérêt général*

Tout en étant l'un comme l'autre justifiés par un but d'intérêt général, les reports des élections provinciales issus respectivement de la loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 et de la loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 répondaient à des **motifs** sensiblement **différents** : si le **premier report** découlait de l'objectif de mise en œuvre de la réforme du corps électoral pour les élections au Congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie³, le **deuxième report** a été motivé par la volonté de donner du temps, après les émeutes intervenues sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie à partir du 13 mai 2024, pour la reprise du dialogue

¹ En application de l'article 77 de la Constitution, le législateur organique est compétent pour déterminer les règles relatives au régime électoral applicable en Nouvelle-Calédonie.

² Voir par exemple décision n° 2005-529 DC du 6 décembre 2007 ou, au sujet du deuxième report des élections provinciales de Nouvelle-Calédonie, de la décision n° 2024-872 DC du 14 novembre 2024.

³ Matérialisé par 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, comme rappelé par le Conseil d'État dans son avis n° 407931 du 25 janvier 2024.

entre les partenaires politiques de l'accord de Nouméa sur l'avenir institutionnel de la collectivité.

Le nouveau report proposé par la présente proposition de loi organique est quant à lui motivé – comme le met d'ailleurs en avant son intitulé¹ – par la volonté de **permettre la mise en œuvre de l'accord signé à Bougival le 12 juillet 2025**, qui prévoit notamment une nouvelle composition du Congrès et des assemblées de province, ainsi qu'un élargissement du corps électoral spécial pour leur élection.

Si le présent projet de texte organique n'a pas été accompagné du dépôt simultané d'un projet de texte constitutionnel, comme cela avait été le cas en janvier 2024 dans la perspective du premier report, le Gouvernement a **préparé un projet de loi constitutionnelle** dont il a saisi le Conseil d'État le 2 septembre 2025². Ce projet a été adopté en conseil des ministres le jour même de la réunion de la commission³.

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.

La question de la constitutionnalité du gel du corps électoral

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 que le **gel du corps électoral**, qui constitue une **dérogation aux principes d'égalité du suffrage et d'universalité du suffrage, résulte des dispositions transitoires inscrites dans la Constitution elle-même, au dernier alinéa de l'article 77**⁴. En conséquence, les dispositions contestées ne sauraient être jugées contraires à la Constitution⁵.

Cette décision a toutefois été rendue « *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* »⁶.

¹ 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.

² Comme indiqué par le Conseil d'État dans son avis n° 409959 sur la présente proposition de loi organique.

³ Si le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie devait initialement être présenté en conseil des ministres le 17 septembre 2025, ce calendrier a été décalé.

⁴ « Si les dispositions contestées aboutissent à figer, dans ce cadre transitoire, la composition du corps électoral pour les élections au Congrès et aux assemblées de province, sans prendre en compte les évolutions démographiques de la Nouvelle-Calédonie, le gel du corps électoral qui en résulte procède d'une dérogation aux principes d'égalité et d'universalité du suffrage introduite dans le texte de la Constitution par le pouvoir constituant lui-même et à l'application de laquelle il n'a pas fixé de terme » (décision n° 25-1163/1167 QPC du 19 septembre 2025, paragr. 23)

⁵ « Dès lors, [...] les griefs tirés de la méconnaissance {des} exigences constitutionnelles ne peuvent qu'être écartés » (même décision précitée, considérant 24).

⁶ Ibidem.

Les rapporteurs soulignent le **caractère déterminant et historique de l'accord signé à Bougival le 12 juillet 2025**, qui constitue le premier accord conclu depuis celui de Nouméa de 1998 et 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.

Les rapporteurs considèrent que, nonobstant les limites qu'il présenterait aux yeux de certaines personnes qu'elles ont entendues, le projet d'accord signé à Bougival le 12 juillet 2025 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 – qui a permis par le passé la réussite des accords de Matignon et de Nouméa – doit rester 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 exemple par la signature d'un avenant. Elles soulignent, *a contrario*, que le maintien des élections conformément au calendrier prévu, et donc l'organisation d'une **campagne électorale dans les semaines à venir**, risquerait de compromettre – voire d'annihiler – le processus de négociations en ce que celle-ci aurait vraisemblablement pour effet de durcir les positions des uns et des autres.

Promouvoir le consensus est d'autant plus indispensable aux yeux des rapporteurs que le **climat général** en Nouvelle-Calédonie demeure marqué par des **tensions**. Même si le niveau de violence est heureusement retombé depuis les émeutes de mai 2024, le **risque d'un nouvel embrasement** ne doit pas être sous-estimé. Les pouvoirs publics semblent, du reste, conscients de la fragilité de la situation actuelle ; en témoigne le nombre de membres de forces de l'ordre déployés actuellement sur le territoire¹.

Suivant l'avis des rapporteurs, la commission a considéré que le report des élections provinciales de Nouvelle-Calédonie poursuivait, au final, un but d'intérêt général, ainsi que jugé par le Conseil d'État dans son avis rendu le 4 septembre 2025 sur la proposition de loi organique².

¹ Vingt escadrons de gendarmerie, soit deux fois moins que le nombre d'escadrons déployés lors du pic de violences de mai 2024, mais deux à trois fois plus que celui présent en Nouvelle-Calédonie avant les émeutes (source : audition du Haut-commissaire de la République par les rapporteurs).

² Saisi sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution par le Président du Sénat, le Conseil d'État a noté 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

- b) *Un tel report respecterait l'exigence constitutionnelle d'exercice, par les électeurs, de leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable*

Les rapporteurs soulignent que la durée cumulée de report des élections, égale à **vingt-cinq mois**, qui découlerait de la présente proposition de loi organique constituerait un précédent en matière de report d'élections.

Le Conseil d'État estime néanmoins que « *dans ces circonstances très particulières* » – liées notamment à la signature à Bougival de l'accord sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie et au calendrier de mise en œuvre de ses principales dispositions, en particulier celles relatives à la modification de la composition du Congrès et des assemblées de province et à l'élargissement du corps électoral spécial pour leur élection –, la présente proposition de loi organique « *ne paraît pas manifestement inappropriée à l'objectif qu'elle vise* »¹.

Les rapporteurs partagent cette analyse et considèrent également que le report proposé par la présente proposition de loi organique ne porterait pas d'atteinte inconstitutionnelle à l'exigence d'exercice du droit de suffrage selon une périodicité raisonnable. Corrélativement, ils relèvent que la prorogation des mandats qui accompagnerait ce report revêt un **caractère exceptionnel et transitoire**, comme l'avait jugé le **Conseil constitutionnel** dans ses décisions rendues à l'occasion des précédentes lois organiques adoptées en 2024 qui prévoyaient de reporter les élections provinciales².

3.2. *Au regard du calendrier contraint, la commission a souligné la nécessité d'une adoption rapide du texte*

Dans la mesure où le respect de la date actuellement prévue du scrutin, fixée au plus tard au 30 novembre 2025, impliquerait la publication au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie du décret de convocation des électeurs au plus tard le 2 novembre 2025³, la commission souligne la nécessité d'un examen rapide de la présente proposition de loi organique, de manière à permettre son **entrée en vigueur avant cette date du 2 novembre 2025**, ainsi que le rappelle le Conseil d'État dans son avis du 4 septembre 2025.

La commission a dès lors adopté l'article 1^{er} sans modification.

La commission a **adopté** l'article 1^{er} **sans modification**.

élection » ; il a ainsi estimé « qu'en proposant un nouveau report des élections provinciales, la proposition de loi organique poursuit un but d'intérêt général » (avis n° 409959).

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

² Voir décision n° 2024-864 DC précitée, paragr. 10 et décision n° 2024-872 DC précitée, paragr. 11.

³ En application de l'article 187 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Article 2 **Prorogation des fonctions des membres des organes du Congrès de Nouvelle-Calédonie**

L'article 2 vise à **proroger les fonctions des membres du bureau et des commissions permanente et intérieures** du Congrès de la Nouvelle-Calédonie jusqu'au jour de la première réunion du Congrès nouvellement élu, soit, en application de la présente loi organique, au plus tard au 28 juin 2026.

Afin d'éviter deux renouvellements successifs des instances internes du Congrès dans un laps de temps réduit, et de garantir ainsi la continuité et la stabilité des institutions, la commission a **adopté cet article sans modification**.

1. Le renouvellement des organes du Congrès de la Nouvelle-Calédonie

1.1. Les organes du Congrès de la Nouvelle-Calédonie

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie comprend plusieurs instances internes, selon une organisation fixée par la section 1 du chapitre 1^{er} du titre III de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et par le règlement intérieur du Congrès de la Nouvelle-Calédonie¹.

En premier lieu, le **bureau** est composé du président du Congrès, de huit vice-présidents au plus, de deux secrétaires et de deux questeurs. Il est consulté par le président sur :

- l'ordre du jour des séances publiques ;
- les dates de séances publiques ;
- toute question relative à la recevabilité des amendements ;
- toute contestation des procès-verbaux et comptes rendus des séances ;
- toute autre question procédurale.

En deuxième lieu, la **commission permanente**, qui siège durant l'**intersession**, c'est-à-dire en dehors des sessions ordinaires du Congrès², est composée de sept à onze membres, parmi lesquels un président, un vice-président et un secrétaire.

¹ Délibération du Congrès n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

² Article 81 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

La commission permanente est plus précisément chargée de régler par ses délibérations les affaires qui lui sont renvoyées par le Congrès durant l'intersession. Elle ne peut être saisie de lois du pays, ni de délibérations portant sur le budget et le compte administratif ou présentant un caractère fiscal.

Les sessions du Congrès de la Nouvelle-Calédonie

Aux termes de l'article 65 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le Congrès tient **deux sessions ordinaires chaque année** :

- **la session administrative**, ouverte entre le 1^{er} et le 30 juin ;
- **la session budgétaire**, ouverte entre le 1^{er} et le 30 novembre.

Ces sessions ne peuvent durer plus de deux mois chacune.

Pendant **l'intersession**, c'est-à-dire durant la période entre les deux sessions ordinaires, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie peut se réunir en session extraordinaire¹, sur demande de la majorité de ses membres, du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ou du haut-commissaire et sur un ordre du jour déterminé pour une durée maximale d'un mois. En dehors des sessions extraordinaires, la commission permanente siège et règle les affaires qui lui sont renvoyées par le Congrès.

En troisième lieu, les **commissions intérieures**, composées de onze membres chacune, sont chargées d'examiner et d'amender les textes entrant dans leur domaine de compétences, avant leur discussion en séance publique.

L'article 18 du règlement intérieur du Congrès fixe leur nombre à **treize**².

1.2. Le renouvellement des organes du Congrès de la Nouvelle-Calédonie

a) Le renouvellement annuel des membres des organes du Congrès

Les membres des organes internes du Congrès sont **renouvelés intégralement chaque année**.

¹ Article 66 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

² Commission des finances et du budget ; commission de la législation et de la réglementation économiques et fiscales ; commission de la législation et de la réglementation générales ; commission de l'organisation administrative et de la fonction publique ; commission des infrastructures publiques et de l'aménagement du territoire, du développement durable, de l'énergie, des transports et de la communication ; commission du travail et de la formation professionnelle ; commission de la santé et de la protection sociale ; commission des sports ; commission de l'agriculture et de la pêche ; commission de l'enseignement et de la culture ; commission des droits de la femme et de la famille.

L'article 63 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie le prévoit pour les membres du **bureau du Congrès**¹.

Ce principe d'annualité est également applicable à l'élection des membres de la **commission permanente** en vertu de l'article 80 de cette même loi organique. De même, le Congrès procède chaque année – lors de la séance de l'élection des membres du bureau – à l'élection des membres composant ses **commissions intérieures**².

La période à laquelle l'élection du bureau doit se tenir est fixée par l'article 4 du règlement intérieur du Congrès, qui dispose que « le Congrès élit son bureau chaque année, lors de la première séance de la première session ordinaire [...] qui s'ouvre entre le 1^{er} et le 30 juin ». En pratique, ces élections ont généralement lieu à la fin du mois d'août.

Ainsi, l'ensemble des instances internes du Congrès ont été renouvelées le **29 août 2024**, donnant lieu à l'élection de Veylma Falaeo, membre du parti l'Éveil océanien, en tant que présidente du Congrès ; en conséquence du principe d'annualité, de nouvelles élections auraient dû se tenir en **août 2025**.

Toutefois, en vertu de l'**article 2³** de la loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 visant à reporter le renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, les **fonctions** des membres du bureau, de la commission permanente et des commissions internes du Congrès ont été prolongées jusqu'à la première réunion du Congrès nouvellement élu en application de cette loi organique. Il s'agissait par là de répondre à « *une demande transpartisane émanant de l'ensemble des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, transmise aux rapporteurs [de la proposition de loi organique au Sénat] par un courrier signé par l'ensemble des présidents de groupe et par le président du parti l'Éveil océanien*⁴ ».

Ainsi, dans l'hypothèse de la tenue des élections provinciales le **30 novembre 2025** – qui correspondait à la date butoir retenue par l'article 1^{er} de la loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 –, le mandat des organes internes était en pratique prolongé au plus tard jusqu'au **12 décembre 2025**⁵.

¹ S'agissant des modalités, le président est élu au scrutin secret à la majorité absolue des membres du Congrès, tandis que les autres membres du bureau sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

² Article 17 du règlement intérieur du Congrès.

³ Adopté en commission des lois à l'initiative des rapporteurs (amendement COM-3).

⁴ [Rapport n° 38 \(2024-2025\)](#) du 16 octobre 2024 fait par Philippe Bas et Corinne Narassiguin au nom de la commission des lois, p. 23.

⁵ Cette date correspondant au deuxième vendredi suivant le 30 novembre 2025.

b) Le renouvellement des membres des instances internes après les élections des membres du Congrès et des assemblées de province

En plus de ce renouvellement annuel, les membres des organes du Congrès sont également renouvelés après les élections provinciales, organisées tous les cinq ans et donnant lieu au renouvellement intégral du Congrès¹.

Ainsi, lors de la première réunion du Congrès suivant son renouvellement, un **bureau provisoire** est constitué pour procéder à l'élection du président, avant d'élire les autres membres du bureau, ainsi que les membres de la commission permanente et des commissions intérieures².

2. L'article 2 de la proposition de loi organique vise à proroger les fonctions des membres des organes du Congrès jusqu'à la prochaine élection des membres du Congrès, afin d'éviter l'organisation de deux renouvellements successifs des instances internes

L'article 2 de la présente proposition de loi organique vise à nouveau à proroger jusqu'à la première réunion du Congrès nouvellement élu – dont l'élection devrait intervenir au plus tard au 28 juin 2026 en conséquence de l'article 1^{er} de la proposition de loi organique – les fonctions des membres des organes du Congrès.

En conséquence, le **renouvellement prévu, en l'état du droit, à la fin de l'année 2025** du fait de la loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024, n'aurait pas lieu à cette date, et serait reporté au plus tard au mois de juillet 2026.

A contrario, sans la disposition de l'article 2, 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.

Les rapporteurs entendent le souhait, formulé par le président du **groupe « UNI »** au Congrès lors de son audition ainsi que dans l'opinion écrite annexée à l'avis du Congrès sur la proposition de loi organique, que le renouvellement des organes du Congrès puisse toutefois avoir lieu, d'ici là, à une date à déterminer.

¹ Article 186 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

² Article 63 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et articles 5, 17 et 28 du règlement intérieur.

Pour les rapporteurs, il convient néanmoins de **préserver la continuité et la stabilité des institutions** en Nouvelle-Calédonie : à cet égard, le **double renouvellement successif**, à quelques mois d'écart, des instances internes du Congrès auquel conduirait la non-prolongation des fonctions des membres des organes du Congrès paraîtrait **dommageable**. De surcroît, il induirait une charge administrative non négligeable, d'autant moins justifiée qu'**un renouvellement qui interviendrait au mois de novembre-décembre 2025 prendrait effet pour sept mois au plus**.

Aussi les rapporteurs jugent-elles pertinente la prolongation des fonctions des membres des organes du Congrès jusqu'à la première réunion du Congrès nouvellement élu.

Suivant la position des rapporteurs, la commission **a adopté l'article 2 sans modification**.

La commission a adopté l'article 2 sans modification .

Article 3

Entrée en vigueur de la loi organique au lendemain de la publication au *Journal officiel de la République française*

L'article 3 tend à préciser que la présente proposition de loi organique entrerait en vigueur dès le lendemain de sa publication au <i>Journal officiel de la République française</i>, par dérogation donc au régime d'entrée en vigueur prévu par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Soulignant la nécessité d'une entrée en vigueur rapide de la loi organique, au regard notamment du calendrier de convocation des électeurs de Nouvelle-Calédonie au scrutin prévu, en l'état du droit, au 30 novembre 2025 au plus tard, la commission a adopté l'article 3 sans modification.
--

1. Le régime d'entrée en vigueur des lois et actes administratifs en Nouvelle-Calédonie

Conformément à **l'article 1^{er} du code civil**, les lois et actes administratifs faisant l'objet d'une publication au *Journal officiel de la République française* (JORF) entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication au JORF.

En Nouvelle-Calédonie, toutefois, **l'article 6-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999** relative à la Nouvelle-Calédonie dispose, par dérogation, que *« les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur en Nouvelle-Calédonie à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit leur publication au Journal officiel de la République française »*.

2. L'article 3 tend à prévoir l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi organique dès le lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française, de manière à garantir son application en temps utile

Comme ce fut le cas pour à l'article 3¹ de la loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 visant à reporter le renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, l'article 3 de la présente proposition tend à déroger au régime d'entrée en vigueur de droit commun applicable en Nouvelle-Calédonie.

Les rapporteurs soulignent **le caractère extrêmement contraint du calendrier électoral** prévu en l'état du droit, le décret de convocation des électeurs devant être publié au moins quatre semaines avant la date du scrutin². Celui-ci devant être organisé au plus tard le 30 novembre 2025 en application de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024, les électeurs doivent donc être convoqués, en l'état du droit, au plus tard le **2 novembre 2025**.

Comme le souligne le Conseil d'État dans son avis du 4 septembre 2025, il serait à tout le moins *« souhaitable que le déroulement de la procédure d'examen de la proposition de loi organique soit conduit de manière à permettre son entrée en vigueur avant le 2 novembre 2025 »*³.

Au regard des **délais inhérents à l'examen d'une proposition de loi organique** – qui impliquent notamment le contrôle obligatoire de la part du Conseil constitutionnel⁴, lequel statue au plus vite dans un délai de huit jours⁵, il est crucial de prévoir expressément l'entrée en vigueur du présent texte organique dès le lendemain de sa publication au JORF, de manière qu'il produise ses effets en temps utile.

¹ Introduit par la commission des lois du Sénat par l'adoption de l'amendement COM-4 des rapporteurs.

² En application de l'article 187 de la loi organique du 19 mars 1999.

³ Avis n° 409959 du 4 septembre 2025 du Conseil d'État sur la proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du Congrès

⁴ En application du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution.

⁵ Le délai de droit commun d'un mois pouvant être ramené à huit jours en application du troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution, « à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence ».

Sans une telle disposition, l'éventualité que la présente loi organique entre en vigueur après la date de publication du décret de convocation ne saurait être écartée, et le Gouvernement serait alors tenu de convoquer les électeurs puis de retirer cette convocation au moment de la promulgation de la loi définitivement adoptée.

Afin d'éviter une telle situation, ainsi que les risques contentieux associés¹, **la commission a adopté l'article 3 sans modification.**

La commission a adopté l'article 3 sans modification.

¹ Dans les cas où le Gouvernement n'organise pas les auditions en dépit de la publication du décret de convocation.

EXAMEN EN COMMISSION

Mme Muriel Jourda, présidente. – Mes chers collègues, avant d’entamer nos travaux, j’ai le plaisir de souhaiter la bienvenue au président Patrick Kanner, qui retrouve notre commission à la suite du départ de Jérôme Durain, ainsi qu’à Marc Séné, qui nous rejoint en remplacement de M. André Reichardt.

Nous examinons le rapport de nos collègues Corinne Narassiguin et Agnès Canayer sur la proposition 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.

Mme Corinne Narassiguin, rapporteure. – Le report des élections provinciales en 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, n’est pas une question nouvelle, puisque le mandat des membres des assemblées de province et du Congrès élus le 12 mai 2019 a déjà été prolongé à deux reprises. Prévues initialement pour le 12 mai 2024 au plus tard, ces élections ont ainsi été reportées une première fois au 15 décembre 2024, puis une deuxième fois au 30 novembre 2025.

La présente proposition de loi organique, déposée par les présidents de groupe Mathieu Darnaud, Patrick Kanner, Hervé Marseille, Claude Malhuret, François Patriat et Maryse Carrère, vise à reporter ce scrutin une troisième fois, au 28 juin 2026 au plus tard.

Si les reports se suivent, ils ne se ressemblent pas. Je commencerai par rappeler brièvement le contexte des deux premiers reports, avant de vous préciser le cadre dans lequel s’inscrit le présent texte.

En janvier 2024, le gouvernement avait déposé 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, et y étant nés ou y étant domiciliés depuis au moins dix ans, d’y prendre part. Le but était de corriger les distorsions induites, sur le plan démographique, par ce qui est communément désigné sous les termes de « gel » du corps électoral spécial, et de passer à un corps électoral dit « glissant ».

De façon concomitante, le Gouvernement avait déposé un projet de loi organique visant à reporter les élections provinciales au 15 décembre 2024 au plus tard, afin de pouvoir appliquer à ce scrutin la réforme constitutionnelle. La loi organique portant report du renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie du 15 avril 2024 a acté ce report de sept mois.

Le 13 mai 2024, 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 a provoqué de violentes émeutes en Nouvelle-Calédonie, entraînant la déclaration de l'état d'urgence sur son territoire le 15 mai 2024 au soir.

À la suite de ces événements qui ont profondément marqué le territoire calédonien – et dont les séquelles sont malheureusement encore visibles –, 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. Il s'agissait de tenir compte à la fois de la dégradation de la situation sociale, économique et sanitaire résultant des 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.

La loi organique du 15 novembre 2024 visant à reporter le renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie a acté ce report.

En l'état du droit, le scrutin doit donc avoir lieu au plus tard le 30 novembre, et le décret de convocation des électeurs doit paraître au plus tard le 2 novembre.

L'été 2025 a néanmoins été marqué par un événement majeur dans le processus de négociation politique en vue du retour à la concorde civile et à la stabilité institutionnelle : la signature de « l'accord de Bougival », le 12 juillet, par l'ensemble des partenaires politiques de Nouvelle-Calédonie – même si, depuis, le retrait des négociations du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) impose de trouver un nouveau consensus.

Outre des dispositions relatives à la répartition des compétences, cet accord – ou « projet d'accord », selon les dénominations – 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 spécial pour l'élection des assemblées provinciales et du Congrès.

L'accord comprend également un calendrier indicatif de mise en œuvre prévoyant le report des élections provinciales à juin 2026.

En cohérence avec ce calendrier, la présente proposition de loi organique, déposée le 13 août 2025, vise à reporter les élections au 28 juin 2026 au plus tard, soit un report de sept mois supplémentaires.

Comme cela a été souligné lors des auditions que nous avons menées ces dernières semaines, cet accord redonne espoir et confiance en l'avenir aux habitants de Nouvelle-Calédonie. Après quatre années d'impasse institutionnelle provoquée par le dernier référendum du 12 décembre 2021, il offre enfin une perspective de concorde civile.

Le consensus qui a prévalu à Bougival s'est certes rapidement ébréché, puisque dès le 9 août 2025, le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) adoptait, à l'issue de son congrès extraordinaire, une motion de politique générale dans laquelle il rejetait formellement le projet d'accord, jugé « incompatible avec les principes du droit à l'autodétermination ». Par ailleurs, les instances dirigeantes du FLNKS ayant considéré que la délégation présente à Bougival en juillet 2025 ne disposait d'aucun mandat pour signer un accord, les membres de cette délégation ont été évincés de la nouvelle équipe chargée de poursuivre les discussions au nom du FLNKS.

Le 30 août 2025, le Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie a également rejeté l'accord, estimant que celui-ci « ne reconnaît pas l'identité et les droits du peuple premier » de l'archipel.

Il n'en reste pas moins que le projet d'accord signé à Bougival constitue, selon nous, une base solide et 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, depuis le 12 juillet dernier, ont pu prendre leurs distances par rapport au document signé ce jour-là.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – J'en viens au contenu de la proposition de loi organique.

L'article 1^{er} vise 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. En tenant compte des reports déjà intervenus, les élections provinciales seraient donc repoussées de vingt-cinq mois au plus par rapport à la date initialement prévue.

Nous en avons pleinement conscience : reporter un scrutin, *a fortiori* pour la troisième fois de suite, est assurément une décision lourde de conséquences sur le plan démocratique, puisque la légitimité des élus dont le mandat est prolongé s'en trouve affectée.

Ce report nous paraît toutefois justifié par un but d'intérêt général : en effet, 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, qui nécessitent une révision constitutionnelle, ne pourront être effectives avant la date prévue en l'état du droit pour

les élections, 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.

Le projet de loi constitutionnelle annoncé par le précédent gouvernement devrait désormais être déposé sous peu. Comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 septembre 2025 relative à une question prioritaire de constitutionnalité, une révision constitutionnelle est indispensable pour parvenir au dégel du corps électoral.

Comme l'a déjà souligné ma collègue, l'accord signé à Bougival doit assurément être qualifié d'historique. C'est pourquoi nous sommes convaincues de la nécessité, à présent, de tout mettre en œuvre pour faire vivre cet accord, en poursuivant les négociations avec l'ensemble des parties prenantes, de manière à aboutir au plus large compromis possible.

S'il est exact qu'un report cumulé de vingt-cinq mois constituerait un précédent, nous estimons toutefois qu'un tel report ne porterait pas atteinte à l'exigence constitutionnelle d'exercice, par les électeurs, de leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons d'adopter l'article 1^{er} sans modification.

L'article 2 vise à proroger jusqu'à la première réunion du Congrès nouvellement élu les fonctions des membres des organes du Congrès, constitués du bureau, des commissions intérieures et de la commission permanente. En principe, le renouvellement des instances internes intervient chaque année, en général au mois d'août. Rappelons toutefois que, du fait du deuxième report des élections provinciales découlant de la loi organique du 15 novembre 2024, ce renouvellement a été reporté à la fin de l'année 2025.

En conséquence de l'article 2 de la présente proposition de loi organique, ce renouvellement serait à nouveau reporté au plus tard au mois de juillet 2026.

Cette disposition a fait l'objet de discussions lors de l'examen du texte par le Congrès de Nouvelle-Calédonie. Le président du groupe de l'Union nationale pour l'indépendance (UNI) a exprimé le souhait que le renouvellement des instances internes puisse avoir lieu avant cette date.

Je rappelle de plus que, lors des travaux préparatoires relatifs au texte visant le deuxième report, l'ensemble des membres du Congrès avaient formulé de manière transpartisane la demande d'un report du renouvellement des organes internes du Congrès. La disposition avait donc été ajoutée par les rapporteurs du texte, notre ancien collègue Philippe Bas et notre collègue Corinne Narassiguin. La proposition de loi organique que nous examinons aujourd'hui comprend une disposition analogue.

Sans l'article 2, le bureau et les commissions du Congrès feraient l'objet d'un renouvellement dès la fin de cette année, et 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} du présent texte.

Sans l'article 2, deux renouvellements successifs des instances internes interviendraient à quelques mois d'écart, ce qui nous paraît aller à l'encontre des objectifs de continuité et de stabilité des institutions. Cette situation emporterait de plus une charge administrative non négligeable.

C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter l'article 2 sans modification.

L'article 3 prévoit enfin l'entrée en vigueur du texte dès le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française, par dérogation, donc, au régime d'entrée en vigueur prévu par la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie – une disposition analogue figurait déjà dans la loi organique du 15 novembre 2024.

Le calendrier électoral est en effet extrêmement contraint : le décret de convocation des électeurs devant être publié au moins quatre semaines avant la date du scrutin, qui est prévu en l'état du droit au 30 novembre au plus tard, il faudrait que les électeurs soient convoqués au plus tard le 2 novembre prochain.

Il est donc indispensable que le présent texte puisse entrer en vigueur avant cette dernière date, car à défaut, le Gouvernement serait tenu de convoquer les électeurs, puis de retirer cette convocation au moment de la promulgation de la loi définitivement adoptée.

J'ajouterai que les soubresauts gouvernementaux intervenus ces dernières semaines ont eu pour effet de décaler quelque peu le calendrier prévu initialement pour l'examen du présent texte, rendant d'autant plus nécessaire une adoption rapide.

En conséquence, nous vous proposons d'adopter l'article 3 sans modification.

Mes chers collègues, la priorité est aujourd'hui à la poursuite des négociations avec l'ensemble des partenaires politiques de Nouvelle-Calédonie, de manière à faire aboutir l'accord de Bougival. Ce nouveau report des élections constitue certes une dérogation aux principes démocratiques, mais il nous paraît nécessaire, afin de permettre la poursuite du dialogue.

Nous vous proposons donc d'adopter la présente proposition de loi organique sans modification.

Mme Cécile Cukierman. – À l’heure où nous reprenons nos travaux comme si de rien n’était, comme si nous ne faisons pas la distinction entre la continuité de l’action publique et la volonté d’enjamber une crise sans précédent dans notre pays, mon intervention paraîtra sans doute en décalage avec le calme de notre assemblée.

Je nuancerai la confiance et l’espoir évoqués par nos rapporteurs, dont je salue le travail, à l’heure où le Président de la République a décidé de ne pas reconduire un ministre des outre-mer dont les qualités étaient reconnues par l’ensemble des participants de Bougival, et, de manière générale, dans les outre-mer, et alors même que le Premier ministre fait du présent texte une priorité.

Vous l’aurez compris, nous voterons contre ce texte.

Nous estimons en effet que lorsqu’il y a une crise, le retour au peuple est toujours la solution, y compris lorsque l’issue de ce retour peut ne pas nous satisfaire, en Nouvelle-Calédonie comme dans tous les territoires de la République. C’est une nécessité démocratique.

Comme le prévoit notre Constitution, la souveraineté, qu’elle soit nationale ou calédonienne, appartient avant tout au peuple, qui l’exerce par ses représentants. Seules une République bananière africaine des années 1950 ou, dans les années 1990, une dictature de l’Est auraient reporté des élections de plus de vingt mois. Nous sommes pourtant en France, en 2025, un pays où tout va bien. Un tel mépris de la démocratie finira par provoquer une explosion, ce que je ne souhaite pas.

Nous ne voterons donc pas ce texte, et nous prendrons demain tout le temps nécessaire pour développer nos arguments en séance publique.

M. Patrick Kanner. – Je vous remercie de vos mots d’accueil. J’étais membre de cette commission au début de mon mandat de sénateur et je suis heureux, après deux années passées à la commission de la culture, de revenir parmi mes pairs initiaux.

Tout d’abord, je remercie Cécile Cukierman d’avoir salué l’action de Manuel Valls. À titre personnel, je regrette la rupture de continuité que constitue la sortie de M. Valls du gouvernement. Je souhaite bonne chance à la nouvelle ministre Naïma Moutchou dans ses nouvelles fonctions, sachant que l’on sent une reprise en main indirecte du dossier de la Nouvelle-Calédonie par Matignon. Au reste, ce n’est pas choquant dans la mesure où ce dossier a toujours été en quelque sorte le domaine réservé de Matignon. Les grands accords dont nous nous satisfaisons toujours sont marqués du sceau de Michel Rocard, puis de Lionel Jospin lorsqu’ils étaient premiers ministres.

Mon groupe soutiendra cette proposition de loi organique sans aucune réserve. Même si le retour au peuple doit être prévu dans les meilleurs délais, les circonstances exceptionnelles justifient ce texte de bon sens. J'en profite pour remercier les deux rapporteurs pour leur travail.

Nous n'ignorons pas les difficultés. Corinne Narassiguin a rappelé les tensions qui existent au sein du mouvement politique historique du FLNKS. S'il n'est plus le même qu'à l'époque de l'accord signé par Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur, il demeure un partenaire incontournable pour aboutir à un accord juste, qui confère à la Nouvelle-Calédonie un statut extraordinaire lui permettant de se projeter et d'exister dans la République et de donner un avenir à ses habitants, qu'ils soient kanaks ou caldoches.

Néanmoins, j'estime que nous devons améliorer l'intitulé de cette proposition de loi organique pour rendre réellement atteignables les perspectives que je viens de présenter. Parfois, la forme peut permettre de s'entendre sur le fond.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous prenons acte des derniers changements gouvernementaux, mais le Sénat est prêt à examiner ce texte. Celui-ci est en effet très attendu en Nouvelle-Calédonie, car il est un préalable nécessaire pour continuer de discuter et mettre en œuvre l'accord historique de Bougival.

Mme Corinne Narassiguin, rapporteure. – Nous avons bien conscience de la complexité de la situation et de la fragilité du processus. Comme l'a dit Agnès Canayer, ce nouveau report des élections n'est pas une décision prise à la légère. Il pose une vraie question démocratique, mais nous estimons que la situation exceptionnelle le justifie. Nous devons également tenir compte des événements intervenus depuis le dépôt de la proposition de loi organique. À l'heure actuelle, le consensus n'est plus acquis ; il doit être retrouvé.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Comme c'est l'usage, il me revient de vous indiquer le périmètre indicatif de cette proposition de loi organique au titre de l'article 45 de la Constitution.

Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives, d'une part, à la date de renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie, et, d'autre part, à la date de renouvellement des organes du Congrès.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Intitulé de la proposition de loi organique

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié vise à modifier la fin de l'intitulé de la proposition de loi organique pour remplacer la formulation « pour permettre la mise en œuvre de l'accord du 12 juillet 2025 » par les mots « afin de permettre la poursuite de la discussion sur l'accord du 12 juillet 2025 et sa mise en œuvre ».

Nous vous invitons, monsieur Kanner, à bien vouloir retirer cet amendement, non pas parce que nous serions en désaccord sur le fond, mais parce que son objet n'est pas suffisamment consensuel pour apparaître comme transpartisan.

M. Patrick Kanner. – Nous estimons que l'intitulé initial de cette proposition de loi organique peut constituer un irritant pour certains partenaires, car il suggère qu'il faut conserver l'ensemble de l'accord de Bougival, et rien que cet accord, alors qu'il n'est en réalité que partiel.

Dans la mesure où nous souhaitons faire revenir tous les participants autour de la table de travail, la formule que nous proposons nous semble préférable. C'est une description plus prudente de l'objectif que nous poursuivons au travers de cette proposition de loi organique.

Après discussion avec la présidente de la commission, j'ai néanmoins accepté l'idée que l'objet de cet amendement pourrait être réécrit de manière à retrouver le caractère transpartisan de la démarche initiale.

Je retire donc cet amendement et je le redéposerai en vue de l'examen du texte en séance avec un objet légèrement modifié, afin de permettre à chacun de le voter.

L'amendement COM-1 rectifié est retiré.

La proposition de loi organique est adoptée sans modification.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Intitulé de la proposition de loi organique			
M. KANNER	1 rect.	Modification de l'intitulé de la PPLO	Non adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mardi 14 octobre 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi organique n° 876 (2024-2025), 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.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives à **la date de renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie** ainsi qu'à la date de renouvellement des organes du Congrès.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Mathieu Darnaud, président du groupe Les Républicains, premier auteur de la proposition de loi organique

M. Patrick Kanner, président du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, co-auteur de la proposition de loi organique

M. Claude Malhuret, président du groupe Les Indépendants – République et Territoires, co-auteur de la proposition de loi organique

M. Hervé Marseille, président du groupe Union Centriste, co-auteur de la proposition de loi organique

M. François Patriat, président du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, co-auteur de la proposition de loi organique

Parlementaires

M. Nicolas Metzdorf, député de la Nouvelle-Calédonie (1^{ère} circonscription)

M. Emmanuel Tjibaou, député de la Nouvelle-Calédonie (2^e circonscription)

M. Georges Naturel, sénateur de la Nouvelle-Calédonie

M. Robert Wienie Xowie, sénateur de la Nouvelle-Calédonie

Congrès de la Nouvelle-Calédonie

Présidente

Mme Veylma Falao, présidente du Congrès, membre du parti « L'Éveil océanien »

Représentants des groupes politiques

M. Gil Brial, vice-président du groupe « Les Loyalistes »

M. Jean-Pierre Djaiwe, président du groupe « Union nationale pour l'indépendance » (UNI)

M. Philippe Gomès, membre du groupe « Calédonie Ensemble »

M. Philippe Michel, président du groupe « Calédonie Ensemble »

Mme Omayra Naisseline, vice-présidente du groupe « UC-FLNKS et Nationalistes »

Mme Virginie Ruffenach, première vice-présidente du Congrès, présidente du groupe « Rassemblement »

M. Milakulo Tukumuli, président du parti « L'Éveil océanien »

M. Pierre-Chanel Tutugoro, président du groupe « UC-FLNKS et Nationalistes »

Mme Naïa Wateou, membre du groupe « Les Loyalistes »

Assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie

Mme Sonia Backès, présidente de l'assemblée de la province Sud

Sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie

M. Ludovic Boula, président

Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS)

M. Christian Tein, président

Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

M. Jacques Billant, Haut-commissaire

M. Joël Kasarhérou, fondateur du mouvement « Construire autrement »

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-876.html>