

N° 409

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 février 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)
sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la **Nouvelle-Calédonie**,*

Par Mme Agnès CANAYER,

Sénateur

(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 Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, 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, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir le numéro :

Sénat : 23 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE ENTEND TRADUIRE DANS LA CONSTITUTION LES ORIENTATIONS DÉFINIES PAR L'ACCORD DE BOUGIVAL.....	5
A. CONSACRER AU NIVEAU CONSTITUTIONNEL L'ACCORD DE BOUGIVAL ET AFFIRMER SA CONTINUITÉ AVEC CELUI DE NOUMÉA.....	5
1. <i>L'accord de Bougival s'inscrit dans les pas politiques de l'accord de Nouméa.....</i>	<i>5</i>
2. <i>Comme l'accord de Nouméa, l'accord de Bougival doit être transposé dans la Constitution afin d'être mis en œuvre</i>	<i>6</i>
B. POSER LE SOCLE D'UNE ARCHITECTURE JURIDIQUE INÉDITE.....	9
II. BIEN CONSCIENTE DES LIMITES INHÉRENTES À L'EXERCICE, LA COMMISSION A APPELÉ À ACCOMPAGNER LA NOUVELLE-CALÉDONIE DANS CETTE PÉRIODE CHARNIÈRE DE SON HISTOIRE.....	10
A. DES CLIVAGES POLITIQUES EXACERBÉS DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL TRÈS DÉGRADÉ	11
1. <i>N'ignorer ni les concessions importantes faites par l'ensemble des parties présentes à Bougival, ni le caractère imparfait du consensus qui existe aujourd'hui.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Légiférer à contre-temps et à l'aveugle ?.....</i>	<i>13</i>
3. <i>La réforme institutionnelle, nécessaire mais pas suffisante</i>	<i>14</i>
B. DES QUESTIONS MAJEURES QUI APPELLENT DES PRÉCISIONS COMPLÉMENTAIRES.....	15
1. <i>Le risque d'une évolution vers l'« hyper-provincialisation »</i>	<i>15</i>
a) <i>Le transfert des compétences de l'État à l'État de la Nouvelle-Calédonie, selon des modalités définies par la loi organique</i>	<i>15</i>
b) <i>Le transfert des compétences de l'État de la Nouvelle-Calédonie aux provinces, selon des modalités définies par la loi organique</i>	<i>15</i>
c) <i>Le transfert de compétences entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie, selon des modalités définies par la Loi fondamentale</i>	<i>16</i>
2. <i>Les ambiguïtés entourant le processus de transfert des compétences régaliennes à l'État de la Nouvelle-Calédonie.....</i>	<i>16</i>
3. <i>Cohérent avec le calendrier prévu par l'accord Élysée-Oudinot, le report des élections provinciales est nécessaire pour mettre en œuvre le dégel partiel du corps électoral tel que voulu par les partenaires politiques calédoniens</i>	<i>17</i>
C. LA COMMISSION A APPELÉ À VOTER EN RESPONSABILITÉ ET SANS NAÏVETÉ POUR ACCOMPAGNER LA NOUVELLE-CALÉDONIE DANS CETTE DÉLICATE PÉRIODE DE TRANSITION	17

EXAMEN DES ARTICLES	19
• <i>Préambule</i>	19
• <i>Article 1^{er}</i> Consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie sur l'accord de Bougival	42
• <i>Article 2</i> Révision du titre XIII de la Constitution pour y traduire les dispositions de l'accord de Bougival	47
• <i>Article additionnel après l'article 2</i> Report des élections des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie	75
• <i>Article 3</i> Modalités d'entrée en vigueur	80
EXAMEN EN COMMISSION	83
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME NAÏMA MOUTCHOU, MINISTRE DES OUTRE-MER	91
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	107
LA LOI EN CONSTRUCTION	111

L'ESSENTIEL

La signature de **l'accord de Bougival le 12 juillet 2025** constitue une étape décisive dans la détermination d'un nouveau statut institutionnel pour la Nouvelle-Calédonie, près de quatre ans après le troisième référendum d'autodétermination.

Sa mise en œuvre suppose à présent l'adoption de plusieurs textes, à commencer par **une révision constitutionnelle** afin de traduire dans la Constitution les orientations de l'accord et donner une assise à la loi organique prévue. Le projet de loi constitutionnelle *relatif à la Nouvelle-Calédonie* prévoit ainsi la création d'un État de la Nouvelle-Calédonie, une nouvelle répartition des compétences entre l'État et l'État de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que la faculté pour l'État de la Nouvelle-Calédonie d'édicter une Loi fondamentale.

Depuis le dépôt de ce texte au Sénat le 14 octobre dernier, dans un contexte marqué par la contestation de l'accord de Bougival par un partenaire politique calédonien, un nouveau cycle de négociations a été ouvert par le Président de la République, qui a débouché sur la signature d'un accord complémentaire dit « **Élysée-Oudinot** » le **19 janvier 2026**.

Soulignant la responsabilité qui lui revient de respecter les équilibres politiques trouvés entre l'État et les forces politiques calédoniennes, **la commission propose au Sénat d'adopter le projet de loi constitutionnelle, sous réserve de l'adoption des amendements du rapporteur.**

I. LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE ENTEND TRADUIRE DANS LA CONSTITUTION LES ORIENTATIONS DÉFINIES PAR L'ACCORD DE BOUGIVAL

A. CONSACRER AU NIVEAU CONSTITUTIONNEL L'ACCORD DE BOUGIVAL ET AFFIRMER SA CONTINUITÉ AVEC CELUI DE NOUMÉA

1. L'accord de Bougival s'inscrit dans les pas politiques de l'accord de Nouméa

D'emblée, l'accord de Bougival se place dans **la continuité de l'accord de Nouméa** : dans son préambule, il se définit comme une « *nouvelle étape sur la voie de la décolonisation et de l'émancipation* », et entend proposer « *une nouvelle organisation politique, une souveraineté plus partagée encore, une refondation économique et sociale, un destin commun.* »

Ces principes et objectifs clefs font ainsi écho aux jalons posés en 1998 par l'accord de Nouméa, dont l'accord de Bougival souligne qu'il a ouvert une « nouvelle étape » sur le chemin « de la paix, du dialogue et du rééquilibrage » inauguré par les accords de Matignon-Oudinot de 1988.

Le préambule de l'accord de Bougival rappelle en effet que l'accord de Nouméa a affirmé *« l'indispensable réconciliation, la pleine reconnaissance de l'identité kanak, le cheminement vers l'émancipation, un processus de décolonisation progressif, fondé sur l'exercice du droit à l'autodétermination du peuple calédonien »* et a inscrit *« le destin commun comme horizon de la société calédonienne »*. Il qualifie l'accord du 5 mai 1998 d'« acquis historique » à partir duquel *« une nouvelle page doit s'écrire. »*

2. Comme l'accord de Nouméa, l'accord de Bougival doit être transposé dans la Constitution afin d'être mis en œuvre

En outre, l'accord de Bougival se place dans **la même perspective de constitutionnalisation** que l'accord de Nouméa : de la même manière que le préambule de celui-ci précise que la mise en œuvre de l'accord *« suppose une loi constitutionnelle que le Gouvernement s'engage à préparer en vue de son adoption au Parlement »*, le point I. - « Principes » de l'accord de Bougival précise que ses *« orientations seront inscrites dans la Constitution »* et que *« le Gouvernement s'engage à présenter au Parlement les modifications constitutionnelles et organiques nécessaires à sa concrétisation. »*

Le présent projet de loi constitutionnelle vise ainsi à traduire dans la norme suprême les dispositions de l'accord de Bougival.

À cette fin, il tend à réécrire dans son intégralité **le titre XIII de la Constitution**, lequel porte, depuis la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, l'intitulé de *« Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie »*, et comporte deux articles¹.

Le présent projet de loi constitutionnelle s'inscrit lui-même dans la continuité des dispositions actuelles relatives à la Nouvelle-Calédonie, à la fois dans sa structure et certaines de ses formulations.

L'article 1^{er} prévoit l'organisation, avant **le 26 avril 2026**, d'un scrutin d'approbation de l'accord de Bougival par les électeurs inscrits sur la liste électorale pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les dispositions de l'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle ne seraient **pas insérées dans la Constitution**, à la différence des dispositions

¹ Le titre XIII de la Constitution, présent dès la naissance de la Cinquième République, a été abrogé en 1995 avant d'être ressuscité par la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998, avec deux articles en son sein (les articles 76 et 77). Les articles 78 à 86 n'ont, quant à eux, pas revu le jour, le texte de la Constitution « sautant » donc de son article 77 à son article 87, lui-même revitalisé par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

relatives au scrutin d'approbation de l'accord de Nouméa, qui ont été intégrées à **l'article 76 de la Constitution** par le Constituant de 1998. L'article 1^{er} du présent texte n'en reprend pas moins la logique et la structure de l'actuel article 76 de la Constitution.

L'article 2 vise à créer **l'État de la Nouvelle-Calédonie**, défini par l'accord de Bougival comme une « *organisation institutionnelle sui generis* » qui appartient à l'ensemble national. Afin d'inscrire son statut dans la Constitution, cet article procède à une réécriture complète du titre XIII de la Constitution, en réécrivant **ses articles 76 et 77**, et en rétablissant **ses articles 78 à 80**.

L'article 76 qui résulterait du présent projet de révision constitutionnelle s'inscrirait, à certains égards, dans la continuité des actuelles dispositions de l'article 77 de la Constitution.

Non seulement **les orientations définies par l'accord de Bougival** se verraient **constitutionnalisées**, comme l'avaient été en 1998 celles définies par l'accord de Nouméa ; mais l'article 2 du projet de loi constitutionnelle tend à mettre sur le même plan les orientations définies par les accords de Nouméa et de Bougival¹ – en cohérence, du reste, avec la précision essentielle de l'accord de Bougival selon laquelle « *les dispositions de l'Accord de Nouméa qui ne sont pas contraires [à l'accord de Bougival] demeurent en vigueur* »². Autrement dit, l'accord de Bougival n'a pas vocation à se substituer à l'accord de Nouméa du 5 mai 1998. En particulier, le préambule de l'accord de Nouméa conserverait sa valeur constitutionnelle, « *garantissant ainsi la continuité des principes fondateurs liés à l'identité kanak, à l'objectif d'un destin commun et au développement économique et social* »³ »

Aux termes de l'article 76 tel que réécrit par l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle, une loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, déterminerait notamment, « *dans le respect des orientations définies par les accords de Nouméa et de Bougival* », et « *selon les modalités nécessaires à la mise en œuvre de ces accords* » :

- la répartition des compétences entre l'État et les institutions de la Nouvelle-Calédonie ;
- les modalités de transfert des compétences régaliennes de l'État vers la Nouvelle-Calédonie ;
- les conditions d'exercice par la Nouvelle-Calédonie de ses compétences en matière de relations internationales ;

¹ « Dans le respect des orientations définies par les accords de Nouméa et de Bougival, publiés respectivement le 27 mai 1998 et le 6 septembre 2025 au Journal officiel de la République française, la loi organique [...] » (*premier alinéa de l'article 76 de la Constitution tel qu'il résulterait de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle*).

² I de l'accord de Bougival.

³ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, p. 5.

- les modalités de transfert de compétences de l'État de la Nouvelle-Calédonie vers les provinces ;

- ou encore, les modalités d'exercice par les provinces de leurs compétences fiscales.

L'article 77 qui résulterait de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle tend à consacrer la **capacité d'auto-organisation de la Nouvelle-Calédonie**, qui se traduirait par l'adoption par l'assemblée délibérante, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, d'une **Loi fondamentale**.

Cette Loi fondamentale, qui fait l'objet du point II.2 de l'accord de Bougival, se verrait reconnaître **un domaine exclusif** constitué de **la détermination des signes identitaires de l'État de la Nouvelle-Calédonie, d'une charte des valeurs calédoniennes et d'un code de la citoyenne calédonienne**.

Elle disposerait également d'un **domaine partagé avec la loi organique**, notamment en matière d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie.

Elle pourrait également être **habilitée par la loi organique** à préciser ou compléter ses dispositions.

L'article 78 qui serait issu de l'adoption de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle tend, quant à lui, à préciser que les mesures nécessaires à la mise en œuvre des accords ne relevant ni du domaine organique, ni de la Loi fondamentale, sont définies par la loi. En cela, il reprend la disposition présente à l'avant-dernier alinéa de l'actuel article 77 de la Constitution.

Le nouvel article 79 vise à traduire dans la Constitution les dispositions prévues par le point II.3 de l'accord de Bougival relatives à la création d'une **nationalité calédonienne**, qui serait indissociable de la nationalité française. Il constitutionnalise les critères d'acquisition de la nationalité calédonienne tels que fixés par l'accord de Bougival.

Le nouvel article 80 tend à inscrire dans la Constitution les dispositions prévues par le point II.4 de l'accord de Bougival s'agissant de la **composition du corps électoral pour l'élection des membres de l'assemblée délibérante et des assemblées de province** de la Nouvelle-Calédonie. De manière analogue à l'accord de Bougival, il distingue la première élection qui suivra l'approbation de l'accord, des élections ultérieures. Pour ces dernières, l'inscription sur la liste électorale sera conditionnée par la possession de la nationalité calédonienne.

Enfin, **l'article 3** du projet de loi constitutionnelle, non intégré dans la Constitution, détermine les modalités d'entrée en vigueur du projet de loi constitutionnelle. L'article 1^{er} du projet de loi entrerait ainsi en vigueur

au lendemain de la publication de la loi constitutionnelle, tandis que l'article 2 n'entrerait en vigueur qu'après la **publication des résultats définitifs du scrutin d'approbation** et à la condition que le « oui » l'ait emporté.

B. POSER LE SOCLE D'UNE ARCHITECTURE JURIDIQUE INÉDITE

La consécration de la Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie par l'accord de Bougival et son inscription au titre XIII révisé de la Constitution fait intervenir, de manière inédite, un nouveau niveau de norme au sein de l'ordre juridique de la République française.

En Nouvelle-Calédonie, la hiérarchie des normes comprendrait ainsi, à son sommet, la Constitution, puis la loi organique, puis la Loi fondamentale, puis les autres actes des institutions de la Nouvelle-Calédonie (tels que les lois du pays). L'article 77 tel qu'il résulterait de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle précise en effet que la Loi fondamentale a une autorité supérieure à celle des autres actes des institutions de la Nouvelle-Calédonie.

La Loi fondamentale sera soumise avant publication au **contrôle du Conseil constitutionnel** dans les conditions prévues par la loi organique.

Dans ce cadre général, l'article 2 du projet de loi constitutionnelle prévoit deux dispositions particulières en faveur de **la capacité d'auto-organisation** affirmée par l'accord de Bougival et constitutionnalisée par le présent texte.

D'une part, la loi organique pourra prévoir l'intervention de la Loi fondamentale dans les matières qui lui sont attribuées par l'article 77 tel que résultant du présent texte. Cette faculté permettra d'**étendre le domaine de la Loi fondamentale**.

D'autre part, dans le domaine partagé entre la loi organique et la Loi fondamentale – répartition des compétences entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie ; règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie ; domaines respectifs des actes législatifs et réglementaires –, l'article 77 révisé de la Constitution tend à préciser que **la loi organique peut aussi prévoir que des règles qu'elle fixe s'appliquent en l'absence de disposition contraire de la Loi fondamentale**.

L'objectif est de pallier le risque de vide juridique qui pourrait survenir non seulement pendant la période de rédaction et d'adoption de la Loi fondamentale par l'assemblée délibérante de Nouvelle-Calédonie, mais également dans le cas où « *la Loi fondamentale ne serait finalement pas intervenue dans le champ laissé libre par la loi organique* », ainsi que dans le cas où « *la loi organique conserve, en son sein, des règles subsidiaires, notamment sur l'organisation et le fonctionnement des institutions*.¹ »

¹ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, p. 6.

II. BIEN CONSCIENTE DES LIMITES INHÉRENTES À L'EXERCICE, LA COMMISSION A APPELÉ À ACCOMPAGNER LA NOUVELLE-CALÉDONIE DANS CETTE PÉRIODE CHARNIÈRE DE SON HISTOIRE

L'accord signé le 12 juillet 2025 à Bougival entre l'État et les forces politiques calédoniennes – à l'exception du FLNKS – marque, comme indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, **la volonté des populations calédoniennes de sortir de la logique binaire des référendums prévus par les accords antérieurs**. Les consultations sur l'accession à la souveraineté organisées entre 2018 et 2021 ont en effet contribué à **durcir les relations au sein de la société calédonienne**, en faisant s'affronter deux visions opposées de l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

La commission prend acte de cette volonté commune de sortir de cette logique binaire, pour privilégier **un exercice consensuel du droit à l'autodétermination**, qui ne s'exprimera plus par un vote « pour » ou « contre », mais par l'adoption d'une Loi fondamentale et la possibilité de procéder à des transferts pérennes de compétences régaliennes, qui supposeront **la recherche d'une majorité qualifiée à l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie et la consultation des Calédoniens**, garantissant ainsi le caractère consensuel des solutions qui seront trouvées.

Si elle estime nécessaire **d'accompagner la Nouvelle-Calédonie dans cette recherche d'un avenir institutionnel consensuel**, la commission relève néanmoins les nombreuses limites et questions soulevées par l'évolution proposée, qui devront trouver des réponses au cours des débats parlementaires à venir. En outre, elle estime qu'il sera nécessaire, au-delà de la seule question institutionnelle, d'apporter **des réponses concrètes aux difficultés économiques et sociales actuellement rencontrées par la population calédonienne**.

A. DES CLIVAGES POLITIQUES EXACERBÉS DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL TRÈS DÉGRADÉ

1. N'ignorer ni les concessions importantes faites par l'ensemble des parties présentes à Bougival, ni le caractère imparfait du consensus qui existe aujourd'hui

Le rapporteur rappelle 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. Il est le fruit de **longues heures de négociations** menées entre l'intégralité des forces politiques calédoniennes et de **concessions importantes** faites de la part **des indépendantistes** comme de celle **des non-indépendantistes**.

Le mouvement non-indépendantiste : la perte du monopole du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR)

Fondé en 1977 par Jacques Lafleur, le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) réunit alors les grandes tendances loyalistes et autonomistes non-indépendantistes ainsi que des représentants des grands partis de droite de métropole.

Après avoir dominé les principales institutions de la Nouvelle-Calédonie de 1979 à 1982 et de 1984 à 2004, le RPCR a perdu les élections provinciales du 9 mai 2004 et celles du 11 mai 2014. Dans le cadre d'une coalition électorale avec d'autres partis non-indépendantistes baptisée « **L'Avenir en confiance** », il a remporté les élections provinciales du 12 mai 2019, sans obtenir toutefois de majorité absolue. **Le groupe « Rassemblement »**, qui a succédé en **2023** au groupe « L'Avenir en confiance » compte actuellement **8 membres** au Congrès.

Par ailleurs, en **juillet 2020** est née la formation « **Les Loyalistes** » dans le contexte de la campagne pour le « non » lors du référendum sur l'autodétermination de 2020. Cette formation est devenue en **2022** un **intergroupe** politique au Congrès, qui comporte actuellement **13 membres**.

À sa signature, l'accord de Bougival incarne donc l'expression d'un **consensus parfait et abouti** entre l'ensemble des parties prenantes. Dès l'été 2025, il a permis de redonner **espoir et confiance en l'avenir** aux habitants de Nouvelle-Calédonie.

Aussi ne s'agit-il en aucun cas, pour le rapporteur, de nier les apports majeurs introduits par l'accord de Bougival.

Il ne s'agit certes pas non plus de méconnaître la circonstance politique de taille qu'a constituée **le retrait dès le 9 août 2025**, par

l'une des forces politiques historiques, **de l'accord de Bougival** ainsi que des négociations qui ont suivi.

La fragilisation du consensus moins d'un mois après la signature de l'accord de Bougival a eu des répercussions sur les conditions de rédaction du présent projet de loi constitutionnelle. Au mois d'août 2025, a ainsi été institué **un comité de rédaction** réunissant l'ensemble des groupes politiques calédoniens, **à l'exception du FLNKS**.

En conséquence, si l'accord de Bougival traduit **un consensus** entre les partenaires politiques calédoniens, celui-ci n'est aujourd'hui qu'**imparfait**. Il en va de même pour **l'accord complémentaire Élysée-Oudinot, le FLNKS ayant refusé de participer, en janvier 2026, au cycle de négociations** ayant conduit à la signature de cet accord, avant de publier le 21 janvier 2026 **un communiqué** dénonçant « *un pseudo-accord [...] qui entérine un passage en force de l'État* ». Un appel à la mobilisation pour protester contre l'accord de Bougival a en outre été lancé, donnant notamment lieu à des **manifestations** le 14 février 2026, notamment à Nouméa¹.

L'Union calédonienne a également rejeté l'accord Élysée-Oudinot au cours du 56^e congrès du parti qui s'est tenu du 23 au 25 janvier 2026, qualifiant à cette occasion l'accord complémentaire de « *projet de recolonisation d'un autre temps, d'un autre siècle*. »

Enfin, le 7 février 2026, plusieurs membres de **l'Union nationale pour l'indépendance (UNI)**, organisation pourtant signataire des accords de Bougival et Élysée-Oudinot, ont appelé à « *neutraliser* » l'accord de Bougival.

**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).

¹ Laquelle aurait réuni environ un millier de personnes selon les organisateurs, et 400 selon les forces de l'ordre.

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 composante 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.

Dans ces conditions, le rapporteur souligne la nécessité d'**éviter deux écueils** : d'une part, **confondre le consensus et l'unanimité**, ce qui conduirait à faire preuve de naïveté ; d'autre part, sous-estimer le caractère déterminant du consensus dans la culture politique calédonienne et l'histoire de son évolution institutionnelle, et, peut-être plus encore, oublier que **seules la confiance et l'estime mutuelles** entre les forces politiques historiques calédoniennes et vis-à-vis de l'État garantissent, *in fine*, la pérennité et la solidité de l'accord.

Ainsi, la **reprise du dialogue** avec l'ensemble des parties prenantes s'impose, parallèlement aux travaux parlementaires.

2. Légiférer à contre-temps et à l'aveugle ?

Le rapporteur tient par ailleurs à souligner les difficultés rencontrées au cours des travaux qu'elle a conduits, liées aux **renvois massifs à la loi organique prévus par le présent projet de loi constitutionnelle**.

L'article 2 du texte procède en effet à **des renvois substantiels au législateur organique**, à qui il appartiendra notamment de préciser **les modalités de transfert des compétences régaliennes à l'État de la Nouvelle-Calédonie**, ou encore **le mécanisme de transfert de compétences aux provinces de la Nouvelle-Calédonie**.

Or, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, *« le Gouvernement présentera, au premier semestre de l'année 2026, un projet de loi organique, écrit en concertation avec les partenaires politiques calédoniens, les maires, le Sénat coutumier et le Conseil économique, social et environnemental dans le cadre du comité de rédaction mis en place par le ministre d'État, ministre des Outre-mer. Il aura vocation à se substituer à la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. »*

L'impossibilité de disposer d'un avant-projet de loi organique conduit donc la commission à **se prononcer en partie à l'aveugle et à entériner des dispositifs généraux dont la teneur exacte reste incertaine**. S'il n'appartient évidemment pas à la commission de modifier les équilibres trouvés au cours des négociations conduites en juillet 2025 et en janvier 2026,

certain points auraient sans doute mérité d'être **explicités**, afin que le Parlement puisse légiférer en connaissance de cause – particulièrement dans le cadre de l'examen d'un texte ouvrant la voie à des transferts de souveraineté.

Par ailleurs, le rapporteur note que **ce projet de loi constitutionnelle, déposé en octobre 2025 dans le cadre du calendrier prévu par l'accord de Bougival, intervient comme à contre-temps**. Le choix du Gouvernement d'inscrire ce texte à l'ordre du jour du Sénat alors que le contexte général a changé – l'accord de Bougival ayant été complété par l'accord Élysée-Oudinot, dont les dispositions ne sont, par définition, pas intégrées dans le texte élaboré à l'automne 2025, et le calendrier initial de mise en œuvre ayant été ajusté en conséquence – rend nécessaire **l'adoption d'amendements afin de prendre en compte les orientations définies par l'accord complémentaire Élysée-Oudinot ainsi que son calendrier de mise en œuvre**.

3. La réforme institutionnelle, nécessaire mais pas suffisante

Enfin, le rapporteur insiste sur le fait qu'au-delà de la question de l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, il apparaît **urgent de résoudre la crise économique et sociale à laquelle est actuellement confrontée la population calédonienne**. Des solutions concrètes qui seront apportées par les pouvoirs publics au plan économico-social dépendra **l'acceptabilité politique de l'accord auprès de cette même population**.

Si la mise en œuvre de l'accord de Bougival permettra de stabiliser la situation politique de l'archipel, ce qui *in fine* favorisera la relance de l'économie locale, **elle ne permettra pas à elle seule de résoudre les difficultés rencontrées à l'heure actuelle**.

La **situation sécuritaire**, qui s'était violemment dégradée au cours des émeutes de mai 2024, semble certes aujourd'hui **stabilisée**, grâce notamment à la présence sur le territoire d'un dispositif de sécurité « *robuste, souple et réactif*.¹ »

En revanche, **la situation économique et sociale demeure particulièrement dégradée**, comme mis en lumière au cours des auditions conduites par le rapporteur. Ainsi, les émeutes de 2024 ont conduit à la disparition de près de 800 entreprises et à la perte près de 11 000 emplois dans le secteur privé et 1 200 emplois dans le secteur public, tandis que les prix à la consommation poursuivent leur augmentation. Le 14 janvier 2026, dans un courrier adressé au Président de la République, plusieurs syndicats (Cogetra, Usoenc, UT-CFE CGC) et organisations patronales (Medef, Feinc, CPME et U2P)

¹ Selon les informations transmises par le Haut-commissaire de la République, près de 2 000 membres des forces de l'ordre sont aujourd'hui présents en Nouvelle-Calédonie pour garantir l'ordre public. De plus, cinq à huit escadrons de gendarmerie mobile prépositionnés en France métropolitaine peuvent être mobilisés en moins de 96 heures en cas de troubles à l'ordre public.

ont ainsi alerté sur la situation économique et sociale qui atteint, selon eux, « *un niveau de gravité sans précédent.* »

Il importe donc, parallèlement aux débats institutionnels, de résoudre la crise économique et sociale traversée par la Nouvelle-Calédonie. À ce titre, le rapporteur souligne la complémentarité entre les discussions menées dans le cadre de la mission interministérielle sur la Nouvelle-Calédonie, et les négociations sur le volet institutionnel.

B. DES QUESTIONS MAJEURES QUI APPELLENT DES PRÉCISIONS COMPLÉMENTAIRES

Le caractère inédit de l'organisation politique *sui generis* mise en place en Nouvelle-Calédonie soulève **plusieurs risques et questions**, auxquels des réponses devront être apportées au cours des débats parlementaires.

1. Le risque d'une évolution vers l'« hyper-provincialisation »

La possibilité, prévue par l'accord de Bougival, de **transférer des compétences aux provinces de Nouvelle-Calédonie et de leur affecter, à cet effet, le produit d'impositions de toutes natures**, accompagné le cas échéant d'un pouvoir de taux et d'assiette peut faire craindre l'apparition d'un phénomène d'**hyper-provincialisation**. Pourrait en résulter une Nouvelle-Calédonie « à plusieurs vitesses », marquée par d'importants contrastes de développement économique.

Il est vrai que l'appréciation d'un tel risque semble devoir être modulée en fonction des modalités de transfert de compétences telles que l'article 2 du projet de loi constitutionnelle les prévoit à différents niveaux.

a) Le transfert des compétences de l'État à l'État de la Nouvelle-Calédonie, selon des modalités définies par la loi organique

Prévu par l'alinéa 6 de l'article 2, ce transfert ne semble pas susceptible d'être à lui seul à l'origine d'un risque d'hyper-provincialisation en Nouvelle-Calédonie : les compétences transférées par l'État en conséquence des dispositions de l'alinéa 6 seraient exercées par l'État de la Nouvelle-Calédonie lui-même, et non par certaines de ses institutions ou provinces.

b) Le transfert des compétences de l'État de la Nouvelle-Calédonie aux provinces, selon des modalités définies par la loi organique

En l'état de sa rédaction, l'alinéa 12 de l'article 2 n'est pas dépourvu d'ambiguïté ; du moins ne suffit-il pas à écarter le risque précis que les compétences de l'État de la Nouvelle-Calédonie ne soient transférées qu'à une ou deux provinces en particulier, et non pas aux trois à la fois. Dans cette situation, une province disposerait de plus de compétences qu'une autre.

c) Le transfert de compétences entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie, selon des modalités définies par la Loi fondamentale

S'agissant enfin du dernier transfert de compétences possible, qui pourrait intervenir entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie (aux termes de l'alinéa 24 de l'article 2), la rédaction actuelle du projet de loi ne paraît pas susceptible d'entraîner la différenciation des provinces, dans la mesure où les compétences seraient transférées d'une catégorie d'institutions à une autre, dans une logique de blocs.

En tout état de cause, il importe de garantir **l'effectivité des mécanismes de solidarité financière qui seront mis en place entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie**, parmi lesquelles figurent les provinces, par le législateur organique, de façon à éviter l'accroissement des inégalités entre les provinces.

2. Les ambiguïtés entourant le processus de transfert des compétences régaliennes à l'État de la Nouvelle-Calédonie

Le projet de loi constitutionnelle renvoie à la loi organique la détermination des modalités de transfert des compétences régaliennes à l'État de la Nouvelle-Calédonie. Or, les dispositions de l'accord de Bougival, qui sont censées constituer les lignes directrices de cette loi organique, ne permettent pas de lever certaines ambiguïtés s'agissant de cette procédure de transfert.

Il est précisé qu'il reviendra au Congrès de la Nouvelle-Calédonie d'adopter une résolution à la majorité qualifiée de 36 membres pour demander le transfert d'une compétence régalienne ; un comité de travail sera ensuite mis en place entre l'État et une délégation spéciale du Congrès. Enfin, **un projet conjoint de l'État et du Congrès** pourra être soumis à l'approbation des Calédoniens¹.

Ces stipulations de l'accord de Bougival, non éclairées par le projet de loi constitutionnelle, ne précisent pas qui, au sein de l'État, validera le projet en question, ni quelle sera la suite de la procédure. La question est ouverte de savoir si la loi organique pourrait fonder à elle seule l'effectivité du transfert après qu'il aura été demandé par le Congrès et approuvé par les Calédoniens, ou bien, au contraire si le Parlement national serait appelé à se prononcer à chaque fois sur le transfert d'une compétence régalienne, comme c'est le cas dans le cadre notamment des transferts de compétences à l'Union européenne.

Par ailleurs, si l'accord de Bougival dispose que la résolution adoptée à la majorité qualifiée par le Congrès pourra demander le transfert à la Nouvelle-Calédonie « *des compétences de nature régalienne dans l'un des* » quatre champs identifiés², la lettre du projet de loi constitutionnelle ne semble pas permettre à elle seule d'écarter l'hypothèse selon laquelle

¹ Point II.1.c de l'accord de Bougival.

² Ibid.

les quatre compétences en question pourraient être transférées en même temps, à la suite de l'adoption d'une seule résolution du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

3. Cohérent avec le calendrier prévu par l'accord Élysée-Oudinot, le report des élections provinciales est nécessaire pour mettre en œuvre le dégel partiel du corps électoral tel que voulu par les partenaires politiques calédoniens

Le calendrier actualisé de l'accord Élysée-Oudinot prévoit le report des élections des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie au 31 décembre 2026 au plus tard.

La perspective d'un quatrième report, qui aurait pour conséquence de porter à une durée **de sept ans et sept mois la mandature débutée en mai 2019**, soulève assurément des questions majeures au plan démocratique.

Dans sa **décision n° 2025-897 DC du 6 novembre 2025**, le **Conseil constitutionnel** a d'ailleurs souligné que le report des élections provinciales voté par le Parlement à l'automne 2025 devrait être le dernier de la part du législateur organique.

Pour autant, en l'absence de nouveau report des élections provinciales, celles-ci devraient se tenir au plus tard le 28 juin 2026, c'est-à-dire **avant que la réforme du corps électoral spécial telle que prévue par l'accord de Bougival n'ait pu être mise en œuvre**, celle-ci supposant l'aboutissement l'ensemble du processus de transposition de l'accord.

Pour le rapporteur, la tenue des élections provinciales sur la base du corps électoral spécial gelé irait à l'encontre de l'intention des signataires de l'accord de Bougival.

C'est pourquoi il propose d'intégrer **par voie d'amendement au projet de loi constitutionnelle** une disposition prévoyant **le report, avant le 20 décembre 2026¹, des élections provinciales.**

C. LA COMMISSION A APPELÉ À VOTER EN RESPONSABILITÉ ET SANS NAÏVETÉ POUR ACCOMPAGNER LA NOUVELLE-CALÉDONIE DANS CETTE DÉLICATE PÉRIODE DE TRANSITION

Malgré les nombreuses interrogations que soulèvent le projet de loi constitutionnelle et le caractère imparfait du consensus entourant les accords de Bougival et Élysée-Oudinot, **la commission a proposé au Sénat d'adopter**

¹ Par rapport au calendrier indicatif prévu par l'accord complémentaire Élysée-Oudinot, l'échéance du 20 décembre 2026 est privilégiée à celle du 31 décembre 2026 afin de tenir compte du début des vacances scolaires d'été en Nouvelle-Calédonie, le 19 décembre 2026.

ce texte, sous réserve de l'adoption en séance des amendements de son rapporteur.

Si un certain nombre de questions demeurent en suspens, la commission a cependant considéré qu'il appartenait à la Chambre des territoires de **respecter les équilibres politiques trouvés entre l'État et les forces politiques calédoniennes** à l'issue des nombreux cycles de négociations menés depuis le troisième référendum d'autodétermination, et **d'accompagner la Nouvelle-Calédonie dans le processus de sortie de l'accord de Nouméa afin d'offrir, enfin, des perspectives de stabilité institutionnelle et de concorde civile à la population calédonienne.**

Le rapporteur relève par ailleurs qu'il importe de répondre rapidement aux **difficultés rencontrées par la population calédonienne**, confrontée à une crise économique et sociale persistante depuis mai 2024, et considère que la stabilisation de la situation institutionnelle et politique de l'archipel permise par l'adoption de ce projet de loi constitutionnelle, certes imparfait, permettra, en partie, de répondre à cette situation en favorisant la relance de l'économie calédonienne.

Ce constat effectué, le rapporteur souligne la nécessité pour les parlementaires de demeurer vigilants, afin que **la lettre des accords de Bougival et Élysée-Oudinot** soit respectée.

Parallèlement à l'examen parlementaire de ce texte et de la future loi organique, il importera également de **renouer le dialogue avec l'ensemble des forces politiques calédoniennes**, afin de permettre l'émergence du plus large consensus possible, qui est le gage de réussite de la définition d'un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie, plus de vingt-sept ans après l'accord historique de Nouméa.

*

* *

La commission propose au Sénat **d'adopter le projet de loi constitutionnelle**, sous réserve de l'adoption des amendements du rapporteur.

EXAMEN DES ARTICLES

Préambule

DE L'ACCORD DE NOUMÉA AUX ACCORDS DE BOUGIVAL ET ÉLYSÉE-LOUDINOT : REDONNER DES PERSPECTIVES INSTITUTIONNELLES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Mettant fin à plusieurs années de guerre civile entre indépendantistes et anti-indépendantistes, les accords de Matignon-Oudinot de 1988, puis l'accord de Nouméa de 1998, ont conféré à la Nouvelle-Calédonie **un statut singulier au sein de la République française**, prévoyant un transfert progressif des compétences de l'État vers la Nouvelle-Calédonie et engageant ainsi celle-ci sur la voie d'une souveraineté partagée.

Le rejet de l'accession à la pleine souveraineté par les trois référendums d'autodétermination organisés entre 2018 et 2021 a ouvert une nouvelle page de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, marquée par la nécessité de déterminer un nouveau statut institutionnel pour ce territoire.

Les discussions entre l'État et les partenaires politiques calédoniens ont lentement repris après le dernier référendum du 12 décembre 2021, dans un climat général de dégradation de la confiance et d'exacerbation du clivage entre les loyalistes et les indépendantistes. Ce climat de tension a culminé dramatiquement lors **des violentes émeutes de mai 2024**, déclenchées par l'adoption par les deux chambres du Parlement d'un projet de loi constitutionnelle visant à dégeler partiellement le corps électoral spécial pour l'élection des membres du Congrès et des assemblées provinciales.

Depuis, la Nouvelle-Calédonie traverse **une crise économique, sociale et institutionnelle sans précédent**. La réunion de l'ensemble des partenaires politiques calédoniens à l'occasion du sommet de Bougival, à l'initiative du Président de la République et en présence du ministre des outre-mer, et l'aboutissement d'un projet d'accord entre les parties signé le 12 juillet 2025 constituent 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.

Dans un contexte marqué notamment par la contestation de l'accord de Bougival par un partenaire calédonien, un nouveau cycle de négociations a été ouvert par le Président de la République à partir du 16 janvier 2026, qui a débouché sur la signature d'un **accord complémentaire** à l'accord de Bougival, dit « **accord Élysée-Oudinot** », assorti d'un document consacré au volet économique et social.

A. L'ACCORD DE NOUMÉA EST ALLÉ AU TERME DE SON CALENDRIER

1. Les accords de Matignon-Oudinot : la fin de la guerre civile

Au début des années 1980, s'ouvre **une période de profondes divisions en Nouvelle-Calédonie**, marquée par l'accélération des revendications formulées par les indépendantistes kanak et la multiplication des incidents et épisodes sanglants¹. La violence atteint son paroxysme lors de **l'attaque de la gendarmerie de Fayaoué sur l'île d'Ouvéa le 22 avril 1988**, au cours de laquelle 4 gendarmes sont tués et 27 autres sont pris en otage. L'assaut mené le **5 mai 1988** par l'armée française (« opération Victor ») se conclut notamment par la mort de deux soldats et de 19 indépendantistes.

Tournant majeur dans l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, le drame d'Ouvéa conduit à **la signature des accords de Matignon le 2 juin 1988**, sous l'égide du Premier ministre Michel Rocard. La poignée de main historique entre **Jacques Lafleur** et **Jean-Marie Tjibaou** sur le perron de Matignon incarne la sortie des « événements », qui auront causé la mort d'environ 90 personnes dans les années 1980, sur une population de 160 000 habitants.

L'accord de Matignon, signé le 26 juin 1988, puis l'accord d'Oudinot, signé le 20 août 1988, amorcent un transfert progressif et irréversible des compétences de l'État vers la Nouvelle-Calédonie. Ces accords sont approuvés par **référendum** le 6 novembre 1988.

Le nouveau statut mis en place par les accords de Matignon-Oudinot institue également, dans un souci de rééquilibrage et de développement, **trois provinces** : la province Sud, la province Nord et la province des Îles Loyauté.

Afin de réduire les disparités économiques, sociales et culturelles entre Nouméa et le reste du territoire ainsi qu'entre les Kanaks et les autres communautés, les accords de Matignon-Oudinot prévoient des programmes tels que le programme « 400 Cadres », renommé « Cadres Avenir »², ainsi que des investissements considérables de la part de l'État au bénéfice des provinces Nord et des Îles Loyauté.

Enfin, les accords de Matignon-Oudinot prévoient une décennie de développement avant la tenue d'un **référendum d'autodétermination en 1998**.

¹ Le 5 décembre 1984, dix militants indépendantistes sont tués dans une embuscade tendue par des loyalistes ; le 12 janvier 1985, le leader kanak et militant indépendantiste Eloi Machoro est abattu par le GIGN.

² Visant à favoriser l'accès des Kanaks aux postes à responsabilité dans les secteurs public et privé.

2. Le tournant de l'accord de Nouméa : un nouveau statut institutionnel pour la Nouvelle-Calédonie

a) La constitutionnalisation de l'accord de Nouméa

À l'approche du référendum d'autodétermination prévu en 1998 par les accords de Matignon-Oudinot et par crainte de nouvelles violences, les indépendantistes, les loyalistes et l'État trouvent « *une solution consensuelle* » pour maintenir une paix locale encore récente et donc fragile.

Signé le **5 mai 1998** et publié le 27 mai 1998 au *Journal officiel*, **l'accord de Nouméa** pose les fondements de l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

Visant à donner une valeur constitutionnelle à ses orientations¹, **la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie** réécrit le **titre XIII** de la Constitution pour le consacrer aux « *dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* ». Le constitutionnaliste Guy Carcassonne considère le régime constitutionnel qui en découle « *non plus [comme] un régime dérogatoire, mais [comme] un régime d'exception* » ; il souligne qu'« *il s'agit moins de dispositions constitutionnelles particulières que d'une autre Constitution, celle de la Nouvelle-Calédonie, que le texte de 1958, bien accueillant, abrite désormais dans son titre XIII, à la façon des poupées russes* »².

La consultation d'approbation de l'accord de Nouméa a lieu le **8 novembre 1998**, sur le fondement de **l'article 76 de la Constitution**³. Le « oui » l'ayant emporté⁴, la loi organique prise sur le fondement de l'article 77 de la Constitution est promulguée le **19 mars 1999**. Les premières élections provinciales organisées dans ce nouveau cadre institutionnel se sont tenues en **mai 1999**.

b) La répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie et l'organisation institutionnelle issues de l'accord de Nouméa

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie définit l'architecture institutionnelle du territoire et précise les modalités du transfert de compétences de l'État vers les institutions de la Nouvelle-Calédonie.

¹ Comme reconnu par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999.

² Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution commentée*, Paris, Seuil, 2025, 17 éd., p. 413.

³ La question posée est la suivante : « Approuvez-vous l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 ? ».

⁴ Le nombre de voix en faveur du « oui » s'élève à 55 400 (soit 71 % des suffrages exprimés), contre 21 697 voix pour le « non ».

(1) Les compétences de l'État transférées à la Nouvelle-Calédonie

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une autonomie accrue grâce à **des transferts progressifs et irréversibles de compétences** : certaines compétences ont ainsi été transférées à la Nouvelle-Calédonie dès la mise en place de la nouvelle organisation politique issue de l'accord de Nouméa, tandis que d'autres compétences devaient être transférées ultérieurement, soit de façon automatique, soit à la demande du Congrès de Nouvelle-Calédonie. Seules **les compétences régaliennes** – à savoir, la défense, la monnaie, le maintien de l'ordre et la justice – avaient vocation à rester de la compétence exclusive de l'État.

Parmi les compétences aujourd'hui exercées par la Nouvelle-Calédonie, figurent notamment :

- les impôts, droits et taxes perçus au bénéfice du territoire ;
- le droit du travail, le droit syndical et la formation professionnelle ;
- la protection sociale, l'hygiène publique et la santé ;
- le commerce extérieur, le régime douanier, la réglementation des investissements directs étrangers ;
- ou encore la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et des communes.

(2) L'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie

L'organisation institutionnelle découlant des accords de Matignon puis de Nouméa repose sur **plusieurs instances clefs**.

Au centre du dispositif institutionnel, **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

Il existe trois listes électorales en Nouvelle-Calédonie :

- la liste électorale générale (**LEG**), 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 (**LESC**) sur l'accession 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 (**LESP**), 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.

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 ; ou 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.

Dans chacune des trois provinces, les élections ont lieu au **scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne**¹ ; 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 :

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.

- 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-Calédonie¹. 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 Sud².

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 listes³.

Chargé de voter le budget de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les lois du pays, le Congrès dispose d'un pouvoir d'initiative, partagé avec **le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie**, qu'il élit et qui est **responsable devant lui**. La composition du gouvernement reflète ainsi celle du Congrès. Le gouvernement prépare et exécute les délibérations du Congrès, tout en prenant des arrêtés.

Institué par l'accord de Nouméa, **le Sénat coutumier** constitue l'unique interlocuteur institutionnel kanak. Assurant 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. Il est systématiquement consulté par les institutions calédoniennes pour tous les projets de loi et de délibérations ayant une incidence sur l'identité kanak.

Enfin, **le Haut-commissaire de la République** est dépositaire des pouvoirs de la République et représente le Gouvernement.

2. La consultation sur l'accession à la pleine souveraineté

L'article 217 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, visant à traduire juridiquement les dispositions figurant à la fin du préambule de l'accord de Nouméa⁴ ainsi qu'au point 5 du document d'orientation, a prévu :

¹ Article 62 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

² Article 185 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

³ Article 192 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

⁴ 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

– l’organisation d’une consultation au cours du **mandat du Congrès débutant en 2014** ;

– en cas de rejet de l’accession 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’accession 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**.

En mars 2018, le Congrès a fixé la date du premier référendum ; peu après, les partenaires calédoniens sont convenus de la formulation de la question. **Le 4 octobre 2018**, les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC) ont ainsi été invités à répondre à la question suivante : « *voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* », étant entendu que **la pleine souveraineté** est définie par **trois enjeux** principaux. En effet, aux termes de l’accord de Nouméa, « *la consultation portera sur 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* »¹.

Lors de ce référendum, 57,6 % des participants ont voté « non », et 43,3 % ont voté « oui », avec un taux de participation de 81 %.

Les deuxième et troisième référendums, organisés respectivement **les 4 octobre 2020 et 12 décembre 2021**, ont également abouti à la **victoire du « non »**. Le faible taux de participation au troisième référendum (moins de 44 %) est lié à l’appel au boycott lancé par le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) après qu’il a échoué à demander le report de la consultation à septembre 2022, pour cause de crise sanitaire liée à l’épidémie de covid-19.

Résultats des trois référendums prévus par l’accord de Nouméa

Date	Taux de participation	Score du « non »
4 octobre 2018	81 %	56,6 %
4 octobre 2020	86 %	53,2 %
12 décembre 2021	44 %	96,5 %

Source : commission des lois

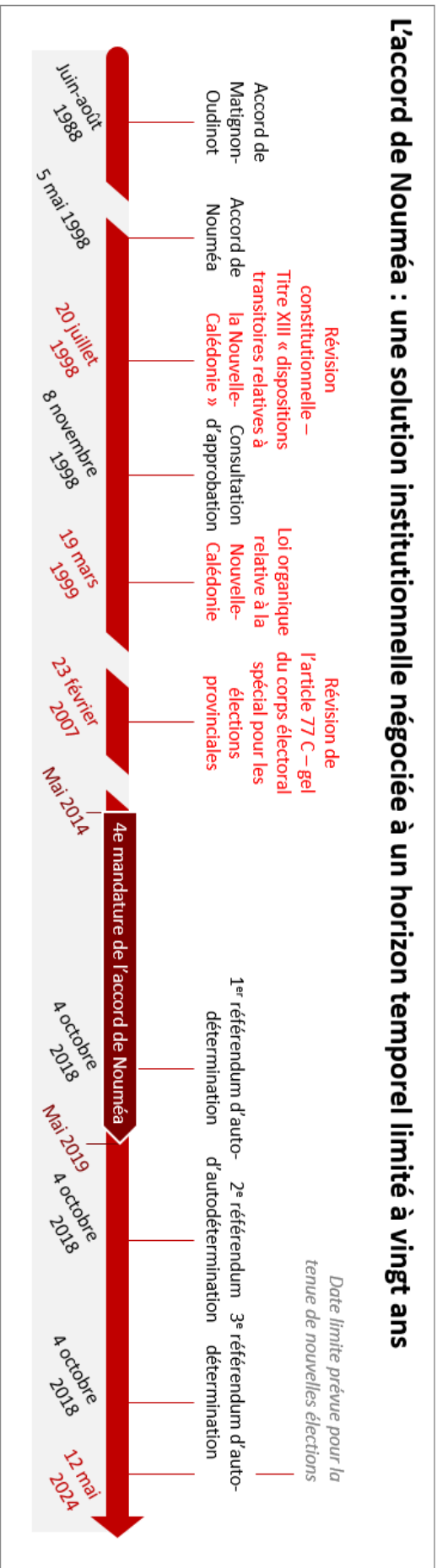
proposés au vote des populations intéressées. Leur approbation équivaldrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie ».

¹ Point 5 du document d’orientation de l’accord de Nouméa, 3^e alinéa. L’avant-dernier paragraphe du préambule de l’accord de Nouméa dispose quant à lui : « 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 ».

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*¹ ». La confirmation, par le troisième et dernier référendum, du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République française marque ainsi **la sortie de l'accord de Nouméa** et une période de transition pour la Nouvelle-Calédonie vers un nouveau statut institutionnel à déterminer.

¹ Point 5 du document d'orientation de l'accord de Nouméa, 4^e alinéa.

L'accord de Nouméa : une solution institutionnelle négociée à un horizon temporel limité à vingt ans



Source : commission des lois

B. LE DIFFICILE PROCESSUS DE SORTIE DE L'ACCORD DE NOUMÉA

1. Après le troisième référendum, la lente reprise du dialogue entre les partenaires politiques

Le processus de sortie de l'accord de Nouméa s'ouvre dans un climat politique tendu, **la légitimité du dernier référendum étant contestée par le camp indépendantiste**. L'élaboration d'une stratégie par l'ensemble des forces calédoniennes et l'État est pourtant indispensable pour sortir du cadre défini par l'accord de Nouméa, la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie* étant elle-même muette quant aux modalités de sortie de l'accord.

Le dialogue entre les différentes parties prenantes a eu du mal à se renouer à la suite de la consultation de décembre 2021. Ainsi, en **octobre 2022**, le FLNKS a décliné l'invitation de la Première ministre Élisabeth Borne aux élus calédoniens d'engager un nouveau cycle de discussions destiné à rechercher un accord en vue de déterminer un nouveau statut institutionnel pour la Nouvelle-Calédonie. Le 28 octobre 2022, la première convention des partenaires sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie s'est donc tenue sans la présence du FLNKS.

À partir de 2023 toutefois, **le dialogue a pu se renouer**, et toutes les parties prenantes ont finalement été reçues à Matignon en avril 2023. Le 1^{er} juin 2023, lors d'un déplacement en Nouvelle-Calédonie, le ministre de l'intérieur et des outre-mer Gérald Darmanin a présenté les conclusions de l'audit de décolonisation et le bilan de l'accord de Nouméa, et les indépendantistes ont exprimé leur accord pour engager des discussions sur la question du corps électoral.

Dans un courrier adressé aux parties locales en avril 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer avait indiqué que « *ni le Gouvernement, ni aucune formation politique calédonienne ne sollicitent 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,

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 Ibid.

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* »¹ provinciales. Adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 18 mars 2024, la loi organique n° 2024-343 visant à organiser un tel report a été **déclarée conforme à la Constitution** par le Conseil constitutionnel et promulguée le **15 avril 2024**.

2. Les émeutes de mai 2024 ont plongé la Nouvelle-Calédonie dans une crise politique, économique et sociale sans précédent

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 soir².

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.

¹ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle précité, p. 4.

² Décret n° 2024-436 du 15 mai 2024 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, *entrée en vigueur à compter du 15 mai 2024 à vingt heures (heure de Paris)*.

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 **2,2 milliards d'euros**, soit 260 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 à 13,5 %³ en 2024⁴ ; la perte de 10 300 emplois⁵ dans le privé et de 1 200 dans le public ; la disparition de près de 800 entreprises⁶. L'activité touristique, bien qu'en progression, reste à des niveaux inférieurs à ceux antérieurs à la crise. 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. Du 1^{er} juillet au 31 décembre 2025, un dispositif de soutien à l'emploi a pris le relais, bénéficiant à 3 000 salariés⁷.

En outre, l'inflation, orientée à la hausse jusqu'en août 2025, a eu un impact plus marqué sur les ménages modestes (+1,2 % entre septembre 2024 et septembre 2025, contre +0,3 % pour l'ensemble des ménages). Enfin, la baisse des recettes fiscales causées par la crise a contraint la Nouvelle-Calédonie à s'endetter fortement auprès de l'Agence française de développement (AFD) pour pallier le manque de financements : en 2025, son taux d'endettement propre atteignait 306 % des recettes réelles de fonctionnement⁸.

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.

¹ Douze civils et deux gendarmes mobiles.

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

³ Source : Comptes économiques rapides de la Nouvelle-Calédonie (Cerom), septembre 2025.

⁴ Par exemple, la production métallurgique a chuté drastiquement après mai 2024 – de 7 000 t à 2 500 t environ en novembre 2024 –, avant de connaître une amélioration progressive au cours de l'année 2025. De plus, le solde commercial a enregistré une forte contraction en 2024 (-113 milliards de francs CFP) et, dans une moindre mesure, sur les trois premiers trimestres de 2025 (-64 milliards de francs CFP). Source : Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie, octobre 2025.

⁵ Entre le premier trimestre 2024 et le premier trimestre 2025. En outre, seuls 660 postes ont été créés depuis décembre 2024 (source : Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie, juillet 2025).

⁶ Source : Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie.

⁷ Un amendement a été déposé le 2 février 2026 par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie afin de prolonger le dispositif jusqu'en juillet 2026, mais doit encore être voté par le Congrès.

⁸ Source : Direction du budget des affaires financières du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

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 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.

Définitivement adoptée le 6 novembre 2024, la loi organique a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel le **14 novembre 2024**, et promulguée le 15 novembre 2024.

C. APRÈS QUATRE ANNÉES D'IMPASSE INSTITUTIONNELLE, L'ACCORD SIGNÉ À BOUGIVAL REDONNE ENFIN DES PERSPECTIVES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

1. L'accord de Bougival du 12 juillet 2025 : « le pari de la confiance »

a) Au terme de plusieurs cycles de négociations, la signature d'un accord global sur l'avenir institutionnel

À l'hiver 2024-2025, les discussions reprennent entre le Gouvernement et des représentants des forces politiques calédoniennes. 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. Le projet de « souveraineté avec la France », correspondant à un **statut d'État associé**, alors porté par le ministre des outre-mer, Manuel Valls, est rejeté par une partie des non-indépendantistes.

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.

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** et publié le 6 septembre 2025 au *Journal officiel*.

b) L'accord signé à Bougival pose les bases d'un nouveau statut institutionnel pour la Nouvelle-Calédonie

Portant pour titre « *Le pari de la confiance* », le projet d'accord signé à Bougival comprend des dispositions relatives, à titre principal, à :

- la création d'un État de Nouvelle-Calédonie ;
- l'instauration d'une nationalité calédonienne ;
- la modification de la composition du corps électoral pour l'élection des assemblées provinciales et du Congrès ;
- la nouvelle répartition des compétences entre l'État et les institutions de Nouvelle-Calédonie ;
- un pacte de refondation économique et financière.

(1) La création d'un État de Nouvelle-Calédonie

L'accord prévoit la création d'un **État de Nouvelle-Calédonie**², qui serait inscrit dans la Constitution française et reconnu par la communauté internationale en cas d'approbation de l'accord par les Calédoniens.

La Nouvelle-Calédonie pourrait alors **conduire ses actions diplomatiques** dans le respect des engagements internationaux et des intérêts fondamentaux de la France.

(2) L'instauration d'une nationalité calédonienne

La **nationalité calédonienne** devra être mise en œuvre au cours du mandat du Congrès de la Nouvelle-Calédonie débutant en 2026. En conséquence, les Calédoniens bénéficieraient d'une double nationalité, française et calédonienne.

Elle sera acquise par les personnes de nationalité française remplissant l'une des conditions suivantes :

- avoir été admis à participer à l'élection des assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie de 2026 ;
- être enfant d'un parent remplissant les conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne ;

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

² En son point I., l'accord dispose que : « conformément à la voie institutionnelle originale suivie par la Nouvelle-Calédonie, il est convenu d'une organisation institutionnelle *sui generis* de l'«*État de la Nouvelle-Calédonie*» au sein de l'ensemble national, inscrit dans la Constitution de la République française ».

- être né en Nouvelle-Calédonie de parents ne remplissant pas les conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne et y résider à la date de la demande d'acquisition de la nationalité (durée fixée par la future Loi fondamentale) ;

- résider en Nouvelle-Calédonie depuis au moins dix ans à la date de demande d'acquisition de la nationalité (conditions d'intégration définies par la future Loi fondamentale) ;

- être uni depuis au moins 5 ans par le mariage ou un pacte civil de solidarité à une personne ayant la nationalité calédonienne et résider en Nouvelle-Calédonie depuis au moins cinq années à la date de la demande.

(3) La modification de la composition du corps électoral pour l'élection des assemblées provinciales et du Congrès

Les électeurs appelés à se prononcer pour la **première élection des assemblées de province et du Congrès** suivant l'accord de Bougival devront remplir l'un des critères suivants :

- avoir été inscrit sur la LESC ou la liste électorale spéciale à l'élection du Congrès et des assemblées de provinces (LESP) dans leur dernier état en vigueur ;

- être né en Nouvelle-Calédonie ou y résider depuis au moins quinze années de manière continue et être inscrit sur la liste électorale générale (LEG) à la date de l'élection.

Les élections provinciales suivantes seraient ouvertes aux personnes disposant de la **nationalité calédonienne**.

(4) Une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les institutions de la Nouvelle-Calédonie

(a) Le transfert à la Nouvelle-Calédonie de la compétence en matière de relations internationales

La compétence en matière de relations internationales est **transférée à la Nouvelle-Calédonie dans le champ des compétences propres des institutions calédoniennes**. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie pourra conduire ses actions diplomatiques, dans le respect des engagements internationaux et des intérêts fondamentaux de la France (sécurité, défense et intérêts vitaux).

L'État s'engage par ailleurs à prendre en compte les intérêts de la Nouvelle-Calédonie dans ses relations diplomatiques et à soutenir une plus grande représentation de l'archipel dans les organisations internationales.

(b) La possibilité de transférer des compétences régaliennes à l'État de la Nouvelle-Calédonie

L'accord de Bougival prévoit par ailleurs la possibilité, pour le Congrès, de **demande le transfert des compétences régaliennes** (défense,

monnaie, sécurité et ordre public, justice et contrôle de légalité) à la Nouvelle-Calédonie, par l'adoption d'une résolution à la majorité qualifiée.

En cas d'adoption d'une telle résolution, un comité de travail serait mis en place avant qu'un projet conjoint de l'État et du Congrès puisse, le cas échéant, être soumis à l'approbation des Calédoniens par voie de consultation.

(c) L'association de la Nouvelle-Calédonie à l'exercice des compétences régaliennes

Dans l'attente du transfert éventuel des compétences régaliennes à l'État de la Nouvelle-Calédonie, **l'État restera compétent en la matière**, mais la Nouvelle-Calédonie sera étroitement associée à leur exercice.

En matière de **défense, de sécurité et d'ordre public**, cette association pourra par exemple se traduire par **la création d'un Haut conseil calédonien de la sécurité, la création d'une antenne du Service militaire volontaire** ou encore par l'attribution aux provinces de responsabilités propres en matière de **police administrative de proximité** (chaque province pourra créer ainsi sa propre police provinciale) et par la mise en place d'une **police coutumière** sur les terres coutumières, chargée de veiller au respect des règles coutumières.

En matière de **justice**, la Nouvelle-Calédonie sera étroitement associée à la définition d'une politique pénale, pénitentiaire et de réinsertion adaptée aux réalités du territoire.

Concernant **la monnaie**, la Nouvelle-Calédonie serait associée à la gouvernance monétaire et conserverait sa monnaie (le franc Pacifique).

(5) Le pacte de refondation économique et financière

L'État et la Nouvelle-Calédonie signeront un pacte de refondation économique et financière qui déterminera les **objectifs à atteindre en matière de croissance, d'emploi, de déficit et de dette publique**.

Un **plan stratégique pour la filière nickel** sera élaboré pour la valorisation de cette ressource stratégique.

c) La mise en œuvre de l'accord de Bougival suppose l'adoption de différentes normes et un calendrier serré

La mise en œuvre de l'accord de Bougival nécessitera :

– l'adoption d'une **loi constitutionnelle**, qui aura vocation à traduire les orientations de l'accord ;

– **l'approbation de l'accord** par les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie ;

– l'adoption d'une **loi organique**, qui organisera en particulier la répartition des compétences entre l'État et les institutions de la Nouvelle-Calédonie ;

– l’adoption d’une **Loi fondamentale** par le Congrès, qui consacrera la capacité d’auto-organisation de la Nouvelle-Calédonie et qui pourra notamment en modifier les signes identitaires (nom, drapeau, hymne), comporter une charte des valeurs calédonienne, ou encore établir une nouvelle répartition des compétences entre les institutions calédoniennes.

L’accord précise par ailleurs qu’un comité de suivi associant l’État et les partenaires politiques calédoniens sera mis en place, pour régulièrement évaluer l’application de l’accord.

En conséquence, l’accord de Bougival prévoit le **calendrier indicatif** de mise en œuvre 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.

2. L’accord complémentaire à l’accord de Bougival : l’accord Élysée-Oudinot du 19 janvier 2026

a) Le consensus qui a prévalu à Bougival s’est rapidement ébréché

L’accord trouvé le 12 juillet 2025 à Bougival a rapidement été contesté.

Ainsi, à l’issue de son 45^e congrès extraordinaire, organisé **le 9 août 2025**, le 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.

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 tel document, 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'archipel¹.

Dans ce contexte, l'adoption de la loi organique n° 2025-1055 du 6 novembre 2025 visant à **reporter le renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de provinces au 28 juin 2026 au plus tard** avait notamment pour objectif de permettre la poursuite des négociations sur la base de l'accord de Bougival, de manière à parvenir au consensus le plus large possible. Comme le soulignaient alors les rapporteurs de la proposition de loi organique lors de son examen par la commission des lois en octobre 2024, « *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* », tandis que, « *a contrario [...] 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* »².

Déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, **la loi organique n° 2025-1055** a été promulguée **le 6 novembre 2025**³ et a reporté **au 28 juin 2026 au plus tard** la tenue des élections provinciales.

Le troisième report des élections provinciales : le dernier report possible par une voie autre que constitutionnelle

Dans sa décision n° 2025-897 DC du 6 novembre 2025, le Conseil constitutionnel a considéré que, si le report de sept mois supplémentaires « *n'est pas manifestement inapproprié à l'objectif* » que s'est fixé le législateur organique, la durée totale du report des élections provinciales « *ne saurait être étendue au-delà* »⁴.

En conséquence, tout nouveau report des élections provinciales serait jugé inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel, à moins d'être prévu par une disposition de nature elle-même constitutionnelle.

¹ 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 [Rapport n° 20](#) (2025-2026) d'Agnès Canayer et de 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 pour permettre la mise en œuvre de l'accord du 12 juillet 2025, 14 octobre 2025.

³ Son intitulé « *visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie afin de permettre la poursuite de la discussion en vue d'un accord consensuel sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie* » ayant été modifié par la commission mixte paritaire réunie le 27 octobre 2025.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2025-897 DC du 6 novembre 2025, Loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie afin de permettre la poursuite de la discussion en vue d'un accord consensuel sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, paragraphe 14.

Si le présent projet de loi constitutionnelle a été adopté en conseil des ministres et déposé sur le bureau du Sénat le 14 octobre 2025, il n'a jusqu'alors pas été inscrit à l'ordre du jour en raison du changement de stratégie décidé par le Gouvernement.

b) Le choix du Gouvernement d'organiser une consultation anticipée sur l'accord de Bougival, avant de faire marche arrière compte tenu des oppositions

Face à ces oppositions, le 14 novembre 2025, au dernier jour de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, la ministre des outre-mer Naïma Moutchou a annoncé l'organisation d'une « **consultation citoyenne anticipée** ». L'accord politique aurait donc été soumis à l'approbation des Calédoniens avant l'adoption de la révision constitutionnelle ; cette consultation aurait eu lieu le 15 mars 2026.

Communiqué de presse du ministère des outre-mer du 14 novembre 2025

« À l'issue d'une nouvelle séquence d'échanges, conduits à Nouméa en formats bilatéraux et pléniers avec l'ensemble des délégations politiques, la ministre des outre-mer et les partenaires favorables à l'accord de Bougival se sont accordés sur les points suivants :

- Le soutien à l'accord de Bougival ;*
- La tenue d'une consultation citoyenne anticipée ;*
- L'engagement à poursuivre des discussions relatives à la mise en œuvre de l'accord notamment à apporter les éclaircissements nécessaires ;*
- Le lancement d'un plan de relance à la hauteur des défis de la Nouvelle-Calédonie. »*

En outre, **une mission de « facilitateurs »** a été mandatée par le Premier ministre et la ministre des outre-mer pour se rendre à Nouméa du 1^{er} au 4 décembre 2025 et appuyer l'action du Gouvernement afin de parvenir à un accord consensuel sur l'avenir du territoire. Cette mission était supposée proposer au Gouvernement les ajustements jugés nécessaires à l'accord de Bougival, de manière à « lever les ambiguïtés » et « favoriser l'adhésion la plus large possible. »

Le projet de loi ordinaire devant organiser les modalités de cette consultation n'a finalement **pas été adopté en conseil des ministres**, en raison de l'opposition exprimée par le FLNKS, des nombreuses oppositions formulées par les parlementaires quant à la méthode retenue ainsi qu'au scepticisme exprimé par certains acteurs calédoniens¹.

¹ Si 19 membres du Congrès de Nouvelle-Calédonie se sont prononcés en faveur du texte organisant la consultation anticipée, 14 se sont prononcés contre et 19 se sont abstenus (avis rendu le 8 décembre 2025 par le Congrès).

Du reste, en l'absence de consensus sur un accord complémentaire, la mission des facilitateurs n'a pas fait l'objet d'une restitution formelle aux partenaires politiques concernés.

c) L'accord dit « Élysée-Oudinot » signé le 19 janvier 2026 vise à approfondir les équilibres définis à Bougival

Dans ce contexte, le président de la République a souhaité ouvrir un nouveau cycle de négociations à partir du **16 janvier 2026**.

Si **le FLNKS a refusé de prendre part** à ces négociations, qui se sont tenues à Paris, l'ensemble des autres forces politiques y a participé.

Ces négociations ont permis, après trois jours de discussion, à compléter l'accord de Bougival par un accord complémentaire dit « **accord Élysée-Oudinot** », assorti d'un document consacré au volet économique et social, et détaillant « le pacte de refondation économique et financière » prévu par l'accord de Bougival.

Le calendrier actualisé de mise en œuvre des accords de Bougival et d'Élysée-Oudinot

Si l'accord complémentaire à l'accord de Bougival ne modifie pas les modalités juridiques de mise en œuvre de l'accord, **il actualise en revanche le calendrier initialement prévu par l'accord de Bougival**. Sont ainsi prévues les échéances suivantes :

- février 2026 : examen et vote du projet de loi constitutionnelle (PJLC) au Sénat ;
- mars-avril 2026 : examen et vote du PJLC à l'Assemblée nationale et réunion du Congrès à Versailles ;
- mai 2026 : présentation de l'avant-projet de loi organique (PJLO) ;
- juin-juillet 2026 : soumission à l'approbation des Calédoniens de l'accord politique ;
- septembre-novembre 2026 : examen et vote du PJLO dans les deux chambres du Parlement ;
- avant le 31 décembre 2026 : élections provinciales.

Les partenaires présents à ces discussions ont « *réaffirmé leur soutien à l'accord qui constitue la seule perspective crédible et viable pour sortir la Nouvelle-Calédonie de l'impasse* », et se sont accordés à compléter l'accord de Bougival sur trois points : la reconnaissance de l'identité kanak et l'affirmation de l'identité calédonienne ; l'exercice du droit à l'autodétermination ; et l'attractivité économique.

(1) La reconnaissance de l'identité kanak

L'accord d'Élysée-Oudinot prévoit que la Loi fondamentale pourra **aménager le rôle et le fonctionnement des structures coutumières dans un principe d'auto-organisation** et entend promouvoir **une démarche de réconciliation des mémoires**.

(2) L'exercice du droit à l'autodétermination

L'exercice du droit à l'autodétermination sera permis par **la possibilité de transférer de manière pérenne des compétences aujourd'hui détenues par l'État à la Nouvelle-Calédonie**.

Dans cette optique, **le comité de suivi** institué par l'accord de Bougival devra se réunir une fois par an pour permettre un échange annuel sur l'application des orientations conjointement décidées ainsi que l'association de la Nouvelle-Calédonie à l'exercice des compétences régaliennes, pour réfléchir à un éventuel transfert de compétence.

À l'issue de chaque mandature du Congrès, un bilan du processus de décolonisation sera effectué.

En cas de transfert à la Nouvelle-Calédonie de l'intégralité des compétences régaliennes de l'État, les partenaires se réuniraient afin d'en tirer les conséquences sur la relation entre l'État de la Nouvelle-Calédonie et la France.

(3) Attractivité économique

La loi organique dotera les provinces des compétences et outils pour renforcer l'attractivité économique du territoire, et prévoira à cet effet :

- une revue des compétences pouvant être déléguées aux provinces ;
- la mise en place d'un mécanisme efficace de transfert de compétences de la Nouvelle-Calédonie aux provinces, à l'initiative de ces dernières ;
- une nouvelle répartition des compétences entre les institutions calédoniennes pour favoriser l'attractivité économique ;
- des ressources adaptées aux compétences des provinces, garantissant leur autonomie financière, et leur permettant de mettre en œuvre des politiques d'attractivité et de développement économique adaptées à leur territoire - et notamment une liste d'impositions pour lesquelles les provinces disposeront d'un pouvoir d'assiette et de taux.

Le volet économique et social

L'accord Élysée-Oudinot est assorti d'un volet économique et social, traduisant les engagements de l'État dans le cadre du « pacte pour la refondation économique et sociale » prévu par l'accord de Bougival.

S'agissant de la **filière nickel**, ce document prévoit par exemple un abondement de 200 millions d'euros du programme 878 « soutien à la filière nickel » et une saisine de la Commission européenne sur le caractère stratégique de cette filière.

Au sujet du **soutien budgétaire et social**, le Gouvernement a par exemple accepté de mobiliser une subvention de 60 millions d'euros pour abonder le budget de la Nouvelle-Calédonie afin d'appuyer le territoire dans sa trajectoire de redressement.

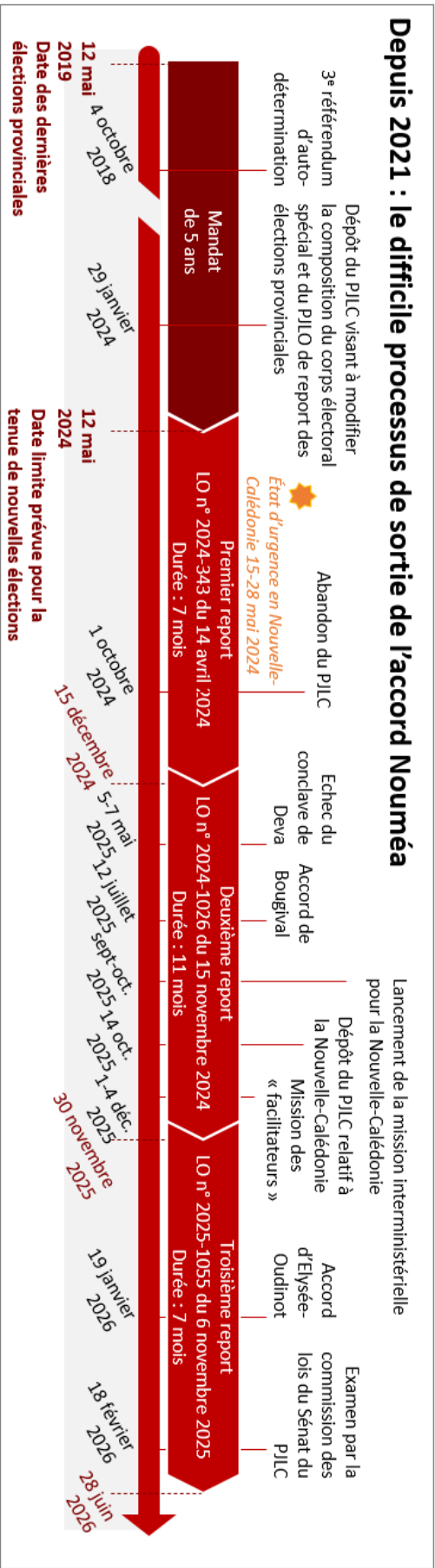
Concernant la **trajectoire financière**, l'État s'est engagé à signer un contrat de désendettement et de développement au cours de l'année 2026, ouvra la voie à une conversion de prêts en subventions.

d) En parallèle, le lancement d'une mission interministérielle pour la Nouvelle-Calédonie

Dès **le 26 août 2025** ont été posées les bases d'une mission interministérielle pour la Nouvelle-Calédonie (MINC), confiée à Claire Durrieu, inspectrice des finances, pour une durée d'un an.

Cette mission, dont une partie de l'équipe est basée à Nouméa, a pour objectifs d'accompagner la Nouvelle-Calédonie dans la refondation de son modèle économique et sociale, et conseiller le Gouvernement sur l'appui financier et économique à la Nouvelle-Calédonie. Ses travaux s'articulent autour des trois principaux axes suivants : la relance de l'investissement ; la situation du secteur du nickel ; et l'évaluation de la situation financière de la Nouvelle-Calédonie pour 2026.

Depuis octobre 2025, la directrice de la MINC s'est rendue à quatre reprises en Nouvelle-Calédonie.



Source : commission des lois

Article 1^{er}

Consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie sur l'accord de Bougival

L'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle prévoit l'organisation, avant **le 26 avril 2026**, d'un scrutin d'approbation de l'accord de Bougival par les populations de la Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire les électeurs figurant sur la **liste électorale spéciale pour la consultation (LESC)**.

Rappelant que la **soumission à l'approbation des Calédoniens de l'accord politique signé le 12 juillet 2025** est prévue par l'accord de Bougival lui-même, la commission a proposé l'adoption de l'article 1^{er}, sous réserve de l'amendement qu'elle a adopté.

1. L'article 1^{er} tend à organiser un scrutin d'approbation de l'accord de Bougival par les populations de la Nouvelle-Calédonie

a) Les dispositions prévues par l'accord signé à Bougival le 12 juillet 2025

Dès son **point I**, l'accord signé à Bougival le 12 juillet 2025 et publié le 6 septembre 2025 au *Journal officiel* de la République française prévoit que « *l'accord sera soumis au vote des populations intéressées* », après l'adoption du projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XIII de la Constitution, et d'ici le mois de février 2026 selon le calendrier indicatif de l'accord.

Le point I.4 de l'accord de Bougival dispose que :

- le titre XIII de la Constitution définira les modalités d'organisation du scrutin et le corps électoral spécial appelé à se prononcer sur l'accord ;
- l'organisation du scrutin sera précisée par le décret de convocation des électeurs ;
- le corps électoral appelé à se prononcer sur l'accord sera le corps électoral spécial pour la consultation (LESC), sans changement des critères d'inscription sur la liste prévue à l'article 218 de la loi organique n° 99-209.

Le scrutin d'approbation de l'accord de Nouméa

L'accord de Nouméa a prévu l'organisation d'un scrutin « *avant la fin de l'année 1998 sur l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, objet du présent accord* »¹.

L'article 76 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, prévoit que « *les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord de Nouméa* ». Organisée sur ce fondement, la consultation d'approbation de l'accord de Nouméa a eu lieu le 8 novembre 1998. Le « oui » l'ayant emporté², la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie est promulguée le 9 novembre 1998, tandis que la loi organique prise sur le fondement de l'article 77 de la Constitution est promulguée le 19 mars 1999.

La consultation d'approbation de l'accord de Nouméa a lieu le 8 novembre 1998, sur le fondement de **l'article 76 de la Constitution**³. Les premières élections provinciales organisées dans ce nouveau cadre institutionnel se sont tenues en **mai 1999**.

b) Les dispositions prévues par l'article 1er du projet de loi constitutionnelle

Le **premier alinéa** de l'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle – lequel ne serait pas inséré dans la Constitution – vise ainsi à prévoir l'organisation du scrutin d'approbation tel que prévu par l'accord de Bougival. Il retient la **date limite du 26 avril 2025**.

Le **deuxième alinéa** de l'article 1^{er} tend à définir le corps électoral admis à participer à ce scrutin. Ce dernier serait ainsi réservé aux personnes remplissant les conditions fixées à **l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie** et **inscrites sur la liste électorale spéciale à la consultation** par la commission administrative mentionnée au II de l'article 189 de la même loi organique selon les modalités définies aux articles 218-1, 218-2, 218-3 et au I de l'article 219 de celle-ci.

Ce corps électoral correspond aux électeurs figurant sur la **liste électorale spéciale pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté** – laquelle consultation est prévue par **l'article 77 de la Constitution**⁴.

¹ Point 6.3 de l'accord de Nouméa.

² Le nombre de voix en faveur du « oui » s'élève à 55 400 (soit 71 % des suffrages exprimés), contre 21 697 voix pour le « non ».

³ La question posée est la suivante : « Approuvez-vous l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 ? ».

⁴ Aux termes de l'article 77 de la Constitution, la loi organique détermine « les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté ».

En application de l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la LESC comprend les électeurs qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;
- n'étant pas inscrits sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplir néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation (c'est-à-dire être domicilié en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988) ;
- n'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;
- avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;
- avoir l'un de leurs parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;
- pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014 ;
- être nés avant le 1^{er} janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;
- être nés à compter du 1^{er} janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

Il revient aux électeurs remplissant l'une de ces conditions de demander à être inscrits sur la LESC par **la commission administrative spéciale**¹.

En outre, celle-ci procède à l'**inscription d'office** sur la liste électorale spéciale des électeurs remplissant l'une des conditions prévues au II de l'article L. 218-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999².

En **2021** (qui correspond à l'année de la troisième consultation sur l'accession à la pleine souveraineté), la LESC comptait **185 004 électeurs**³.

¹ I.- de l'article L. 218-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

² 16 218 électeurs avaient été inscrits d'office pour la consultation du 4 novembre 2018 sur le fondement de ces dispositions (source : Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) de Nouvelle-Calédonie).

³ La LEG telle qu'arrêtée au 28 février 2025 comptait quant à elle 220 046 inscrits. La LEG pour 2026 sera arrêtée au 28 février 2026.

Enfin, le troisième alinéa de l'article 1^{er} précise que les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin seraient prises par **décret en Conseil d'État** délibéré en conseil des ministres.

2. Y voyant la traduction d'une disposition de l'accord de Bougival, la commission a donné un avis favorable à l'article 1^{er}, sous réserve de l'adoption d'un amendement

a) Une consultation locale qui découle directement de l'accord de Bougival

L'article 1^{er} tend à donner une assise constitutionnelle à la consultation locale sur l'accord de Bougival prévue par ce dernier.

S'il reprend, à la fois dans sa structure et sa rédaction, **le modèle de l'actuel article 76 de la Constitution**, l'article 1^{er} ne serait toutefois **pas intégré** dans le corps de la Constitution, contrairement au choix fait par le pouvoir constituant en **1998**. Le rapporteur souligne que cette disposition épuiserait tous ses effets juridiques une fois la consultation organisée ; à ce titre, elle n'est donc que transitoire, si bien qu'il n'est pas nécessaire qu'elle subsiste ensuite dans le texte constitutionnel.

**Un processus de déclinaison juridique comparable
à celui de l'accord de Nouméa**

Dans ses étapes et sa logique, le processus lancé à Bougival et dont le présent projet de loi constitutionnelle constitue la première traduction juridique apparaît comparable au processus de Nouméa (nonobstant un calendrier plus resserré pour celui-ci).

L'**accord de Nouméa** a été signé le **5 mai 1998** ; la **loi constitutionnelle** relative au titre XIII de la Constitution, votée le 6 juillet 1998 par le Parlement réuni en Congrès à Versailles, a été promulguée le **20 juillet 1998**.

La **consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie** sur le fondement de l'article 2 de cette loi constitutionnelle¹ s'est déroulée le **8 novembre 1998**.

La **loi organique** prévue par l'article 3 de cette même loi constitutionnelle a, pour sa part, été promulguée le 19 mars 1999 (l'examen parlementaire ayant commencé en décembre 1998).

Le rapporteur rappelle également que ce scrutin d'approbation, dont les résultats conditionnent l'entrée en vigueur de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle², est bien distinct du projet de **consultation anticipée** qui

¹ En application de l'alinéa 2 de l'article 76 de la Constitution, les personnes admises à participer à cette consultation étaient celles remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988, c'est-à-dire les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire et qui y ont leur domicile. D'après l'ISEE, 106 698 électeurs étaient inscrits pour la consultation du 8 novembre 1998.

² Voir le commentaire de l'article 3.

avait été envisagé un temps par le Gouvernement¹ : celle-ci ne visait en effet pas à recueillir l'approbation des populations de la Nouvelle-Calédonie sur l'accord de Bougival, mais seulement leur **avis**. Le résultat de cette consultation, prise sur le fondement du second alinéa du préambule de la Constitution, n'aurait pu **lier la compétence future du législateur**, à la différence donc du scrutin prévu par l'article 1^{er} du présent texte².

Ainsi, dans son principe, l'organisation d'un scrutin d'approbation de l'accord de Bougival, qui découle de l'accord lui-même, n'appelle pas de remarque particulière de la part de la commission.

b) Le choix d'un corps électoral identique à celui retenu pour les trois référendums d'autodétermination

Notant que le corps électoral retenu, à l'issue des négociations menées à Bougival, correspond à celui qui avait été retenu pour **les trois référendums organisés sur le fondement de l'accord de Nouméa**, à savoir les électeurs inscrits sur la **LESC**, la commission prend acte de la continuité ainsi posée, par les signataires de l'accord de Bougival, entre l'accord de Nouméa et celui de Bougival.

Elle constate que l'article 1^{er} du présent projet de loi constitutionnelle traduit fidèlement les dispositions relatives au corps électoral pour la consultation sur l'accord de Bougival telles que prévues par ce dernier.

Elle observe également que l'accord de Bougival prévoit expressément le dégel du corps électoral pour l'élection des assemblées de province et du Congrès de 2026³.

c) Un calendrier à ajuster en conséquence de la signature de l'accord complémentaire d'Élysée-Oudinot, qui doit lui-même être intégré à l'objet de la consultation

Si le présent projet de loi constitutionnelle a été déposé à la mi-octobre 2025 sur le bureau du Sénat, en cohérence globale avec le calendrier indicatif prévu par l'accord de Bougival – celui-ci envisageant l'adoption de la loi constitutionnelle révisant le titre XIII de la Constitution à l'automne –, les divers événements et changements de cap du Gouvernement intervenus depuis ont eu pour conséquence de **décaler considérablement le calendrier initial**.

¹ La ministre des outre-mer Naïma Moutchou a annoncé le 14 novembre 2025 la tenue, avant la mi-mars 2026, d'une « consultation citoyenne anticipée » sur l'accord de Bougival, avant la révision constitutionnelle. Le projet de loi ordinaire visant à organiser les modalités de cette consultation, sur lequel le Congrès de Nouvelle-Calédonie a rendu un avis le 8 décembre 2025, n'a finalement pas été adopté en conseil des ministres.

² Quand bien même la consultation anticipée avait eu lieu, une consultation référendaire postérieurement à la promulgation de la loi constitutionnelle aurait sans doute été nécessaire en application de l'accord de Bougival qui prévoit une approbation par référendum après l'adoption de la révision constitutionnelle.

³ Voir le commentaire de l'article 2.

L'accord complémentaire à l'accord de Bougival, dit « Élysée-Oudinot », prévoit lui-même **un calendrier actualisé**, aux termes duquel le scrutin d'approbation de l'accord se déroulerait vers les mois de **juin-juillet 2026**.

Le rapporteur rappelle, d'une part, que le présent projet de loi constitutionnelle ne pourra vraisemblablement pas être soumis au Parlement réuni en Congrès avant la fin du mois d'avril 2026, et, d'autre part, qu'il faudra tenir compte **des délais nécessaires à la révision de la LESC**. La première étape à cette fin consiste en le recueil des demandes d'inscription pendant un mois ; la révision de la liste complétée prend ensuite environ cinq semaines. En outre, la consultation devrait être précédée d'une période de dix jours de **campagne électorale**.

Par cohérence et réalisme, **l'amendement n° 2 du rapporteur** tend ainsi à reporter la date limite d'organisation du scrutin d'approbation de trois mois supplémentaires, soit jusqu'au **26 juillet 2026**.

Au-delà de la question du calendrier, la signature de l'accord complémentaire à Bougival le 19 janvier 2026 rend nécessaire, pour le rapporteur, d'étendre l'objet de la consultation prévue par l'article 1^{er} aux dispositions de l'accord d'Élysée-Oudinot (**même amendement n° 2**).

La commission a jugé pertinente la double modification proposée par l'amendement n° 2, qu'elle a adopté.

La commission a **proposé l'adoption de l'article 1^{er} ainsi modifié**.

Article 2

Révision du titre XIII de la Constitution pour y traduire les dispositions de l'accord de Bougival

L'article 2 a vocation à **traduire, au niveau constitutionnel, les orientations définies par l'accord de Bougival**. À cet effet, il réécrit intégralement le titre XIII de la Constitution, qui serait désormais consacré à **l'État de la Nouvelle-Calédonie** et comporterait cinq **articles** (articles 76 à 80), respectivement consacrés :

– à **la loi organique** qui sera prise afin de mettre en œuvre l'accord de Bougival, et qui déterminera notamment la répartition des compétences entre l'État et les institutions de la Nouvelle-Calédonie ;

– à **la Loi fondamentale** qui consacrera **la capacité d'auto-organisation** de la Nouvelle-Calédonie ;

– aux mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord de Bougival et qui seront définies **par une loi ordinaire** ;

– à la **nationalité calédonienne** ;

– et à la **composition du corps électoral** pour l'élection des membres de l'assemblée délibérante et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

Compte tenu de la date de dépôt du projet de loi constitutionnelle, intervenu avant la signature de l'accord Élysée-Oudinot, cet article ne tient pas compte des apports de ce dernier texte.

Sous réserve de **l'adoption de l'amendement n° 3 du rapporteur**, qui vise à intégrer les orientations définies par l'accord Élysée-Oudinot au titre XIII de la Constitution, et des **amendements rédactionnels n° 4,5 et 6**, **la commission est favorable à l'adoption de l'article 2.**

L'article 2 du projet de loi constitutionnelle a pour objet d'inscrire dans la Constitution **les orientations définies par l'accord signé le 12 juillet 2025 à Bougival** – étant précisé que ce dernier n'a pas vocation à se substituer à l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, puisque « *les dispositions de l'Accord de Nouméa qui ne sont pas contraires [à l'accord de Bougival] demeurent en vigueur.*¹ »

À cet effet, il réécrit intégralement **le titre XIII de la Constitution**, consacré, depuis la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, aux **dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie**.

Le titre XIII, tel que réécrit par le présent article, serait désormais intitulé « *De l'État de la Nouvelle-Calédonie* », conformément à l'accord de Bougival qui prévoit en son I d'inscrire dans la Constitution l'existence de l'État de la Nouvelle-Calédonie, « *organisation institutionnelle sui generis [...] au sein de l'ensemble national.* »

Ce titre serait composé de cinq articles (articles 76 à 80) portant respectivement sur :

– « *la loi organique spéciale [qui] définira les conditions de mise en œuvre de l'accord [de Bougival]* »² (article 76) ;

– la **Loi fondamentale** qui consacrera la capacité d'auto-organisation de l'État de la Nouvelle-Calédonie (article 77) ;

– **les lois ordinaires** qui devront être adoptées pour mettre en œuvre l'accord de Bougival (article 78) ;

– la création d'une **nationalité calédonienne** (article 79) ;

– et la **composition du corps électoral** pour l'élection des membres de l'assemblée délibérante et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (article 80).

¹ I de l'accord de Bougival.

² Ibid.

A. LA LOI ORGANIQUE CHARGÉE DE DÉFINIR LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS DE NOUMÉA ET DE BOUGIVAL (ARTICLE 76)

1. Le recours à une loi organique pour définir les conditions de mise en œuvre des accords de Nouméa et de Bougival

Le I de l'accord de Bougival signé le 12 juillet 2025 prévoit qu'une « *loi organique spéciale définira les conditions de mise en œuvre de l'accord.* »

L'article 76 de la Constitution, tel que réécrit par l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle, constituerait la traduction de cette stipulation. Il prévoit ainsi **qu'une loi organique sera prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, afin de mettre en œuvre l'accord de Bougival ainsi que l'accord de Nouméa.**

En effet, comme indiqué *supra*, les dispositions de l'accord de Nouméa non contraires à l'accord de Bougival demeureraient en vigueur. Ainsi que l'a relevé le Conseil d'État¹, cela signifie que la loi organique « *qui mettra en œuvre les orientations définies par l'accord de Bougival, devra également mettre en œuvre les orientations définies par l'accord de Nouméa qui ne sont pas contraires à celles de l'accord de Bougival.* »

2. Les normes de référence devant être respectées par la loi organique

a) Le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel sur la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

Dans sa décision du 15 mars 1999², le Conseil constitutionnel a précisé **les normes de référence ainsi que l'étendue du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel** sur la loi organique prise en application de l'article 77 de la Constitution, et chargée de mettre en œuvre l'accord de Nouméa au niveau organique.

Il a ainsi indiqué qu'il « *résulte des dispositions du premier alinéa de l'article 77 de la Constitution que le contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi organique doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa, lequel déroge à un certain nombre de règles ou principes de valeur constitutionnelle ; que, toutefois, de telles dérogations ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord.* »

¹ Avis du Conseil d'État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie.

² Conseil constitutionnel, décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 sur la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

b) *Les normes de référence pour le contrôle de constitutionnalité de la loi organique qui sera prise sur le fondement de l'article 76 de la Constitution*

La loi organique prise en application de l'article 76 de la Constitution, résultant de l'article 2 du présent texte, qui mettra en œuvre les accords de Nouméa et de Bougival, devra **respecter les orientations définies par ces mêmes accords**, comme le précise la rédaction de l'article 76.

Il en résulte, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel en 1999, que **la loi organique sera contrôlée au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par les accords de Nouméa et de Bougival.**

Ces orientations seront en effet dotées d'une **valeur constitutionnelle** et intégrés au **bloc de constitutionnalité** – comme l'avaient été les orientations définies par l'accord de Nouméa en 1998. Ainsi, comme mentionné dans l'avis du Conseil d'État, *« les dispositions de valeur constitutionnelle, telles qu'elles résulteront de la présente révision constitutionnelle, qui devront en conséquence être respectées par la loi organique [prise] pour la mise en œuvre de l'accord de Bougival, seront constituées, d'une part, des nouvelles dispositions directement issues de la révision, et, d'autre part, [...] du contenu des accords de Nouméa et de Bougival, auquel la révision confère une valeur constitutionnelle. »*

Le rapporteur relève que **le renvoi à une loi organique respectant les orientations définies par les accords de Nouméa et de Bougival, pour mettre en œuvre ces mêmes accords**, reprend ce qui a été décidé dans le cadre de l'accord de Bougival.

3. La procédure d'adoption de la loi organique

Comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, **la loi organique prévue par l'article 76 sera élaborée « en concertation avec les partenaires politiques calédoniens, les maires, le Sénat coutumier et le Conseil économique, social et environnemental, dans le cadre du comité de rédaction »** mis en place par le ministre des outre-mer.

Une fois rédigé, l'accord de Bougival précise que *« la loi organique spéciale relative à la Nouvelle-Calédonie »* sera adoptée¹ et modifiée **selon la procédure définie à l'article 46 de la Constitution, après avis du Congrès de la Nouvelle-Calédonie**², et se substituera à **la loi statutaire calédonienne**³ **actuellement en vigueur**, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle.

¹ Le calendrier fixé par l'accord Élysée-Oudinot précise que la loi organique devrait être adoptée entre septembre et novembre 2026.

² II.1.a de l'accord de Bougival.

³ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

La procédure d'adoption et de modification des lois organiques

Les conditions d'adoption et de modification des lois organiques sont fixées par l'article 46 de la Constitution.

S'agissant d'abord **des délais**, un projet ou une proposition de loi organique ne peut, en principe, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42 de la Constitution (c'est-à-dire à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt devant la première assemblée saisie, et à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission à la seconde assemblée saisie). Toutefois, en cas d'engagement de la procédure accélérée, le projet ou la proposition de loi organique peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

Ensuite, si la procédure prévue par l'article 45 de la Constitution avec, notamment, la réunion d'une commission mixte paritaire ; est applicable aux projets et propositions de loi organique, en cas de désaccord entre les deux assemblées, le projet ou la proposition de loi organique ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à **la majorité absolue de ses membres**.

Enfin, les lois organiques sont soumises à **un contrôle de constitutionnalité systématique avant leur promulgation**.

Le rapporteur constate que les stipulations de l'accord de Bougival sont reprises fidèlement à l'article 76 de la Constitution, dans la rédaction proposée par l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle, qui mentionne ainsi « *la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie.* »

Le rapporteur note en revanche que la formule de « *loi organique spéciale* » retenue par l'accord de Bougival n'a pas été reprise dans la nouvelle rédaction de l'article 76. Toutefois, selon la direction générale des outre-mer (DGOM), cette formule avait été retenue « *pour une raison plus symbolique que juridique* » et, comme indiqué par le Conseil d'État dans son avis¹, **cette notion ne constituait pas une nouvelle catégorie de loi organique**, dès lors que l'accord de Bougival renvoie « *au régime de droit commun des lois organiques prévu par l'article 46 de la Constitution, sous la seule réserve de consultation préalable de l'assemblée délibérante de l'État de la Nouvelle-Calédonie* ». **Par suite, le Conseil d'État a considéré qu'il n'y avait pas lieu de qualifier de « spéciale » cette loi organique dans la Constitution.**

¹ Avis du Conseil d'État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie.

4. Le domaine de la loi organique

L'article 76 de la Constitution, dans la rédaction résultant de l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle, vise à **préciser le champ du renvoi à la loi organique**, dans le respect des orientations définies par les accords de Nouméa et de Bougival.

Il est à noter que **l'énumération prévue à l'article 76**, qui précise les contours du domaine de la loi organique, **ne présente pas de caractère exhaustif**. En effet, comme indiqué par le Conseil d'État dans son avis¹, cette énumération « *ne fait pas obstacle à ce que d'autres dispositions soient prises par le législateur organique, dès lors que celles-ci tendent bien à mettre en œuvre les orientations définies par les accords de Nouméa et de Bougival, ces orientations fixant le champ de l'intervention de ce texte. La référence dans le texte constitutionnel aux orientations définies par les accords de Nouméa et de Bougival doit ainsi être regardée comme habilitant implicitement le législateur organique à prendre l'ensemble des mesures nécessaires à leur mise en œuvre, sous réserve toutefois du domaine propre réservé à la Loi fondamentale.* »

a) *Les matières relevant déjà du domaine de la loi organique en l'état du droit et reprises par la rédaction proposée de l'article 76 de la Constitution*

Comme le relève le Conseil d'État², certaines matières énumérées à l'article 76 de la Constitution, dans sa rédaction proposée par l'article 2 du projet de loi constitutionnelle, « *figurent déjà, le cas échéant dans une rédaction un peu différente, à l'actuel article 77 de la Constitution.* »

Le domaine actuel de la loi statutaire calédonienne

L'article 77 de la Constitution, dans sa rédaction actuellement en vigueur, précise le domaine de la loi organique prise pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par l'accord de Nouméa. Elle est ainsi chargée de déterminer :

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;

- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;

¹ Avis du Conseil d'État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie.

² Ibid.

– les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l’accession à la pleine souveraineté.

Ainsi, les matières suivantes relèvent d’ores et déjà du domaine de la loi organique :

– les règles **d’organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie**, dont la composition de l’assemblée délibérante de l’État de la Nouvelle-Calédonie¹, les règles relatives à **leur régime électoral et les conditions dans lesquelles certaines catégories d’actes de l’assemblée délibérante de l’État de la Nouvelle-Calédonie** pourront être soumises au contrôle du Conseil constitutionnel. Cette disposition autorisera en particulier le législateur organique à « *modifier le mode de scrutin pour l’élection des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie* », comme prévu au II.1.b de l’accord de Bougival ;

– les règles relatives à **l’emploi et au statut civil coutumier**. Il convient à cet égard de noter que les accords de Bougival et Élysée-Oudinot n’évoquent pas ces deux sujets. En conséquence, « *la loi organique devra continuer à mettre en œuvre, s’agissant par exemple de l’accès à l’emploi local, les orientations définies par l’accord de Nouméa, ainsi que le prévoit actuellement l’article 24 de la loi organique du 19 mars 1999.* »²

b) Les matières supplémentaires qui relèveraient de la loi organique et qui visent à mettre en œuvre l’accord de Bougival

L’article 76 de la Constitution, dans sa rédaction issue de l’article 2 du projet de loi constitutionnelle, fixerait **des matières supplémentaires dévolues à la loi organique**, non prévues en l’état du droit. Ces nouveaux renvois à la loi organique visent à mettre en œuvre les orientations définies par l’accord de Bougival.

(1) La répartition des compétences et les modalités de transferts de compétences exercées par l’État à l’État de la Nouvelle-Calédonie

(a) La répartition actuelle des compétences entre l’État et la Nouvelle-Calédonie

L’accord de Nouméa **fixe le cadre de la répartition des compétences entre l’État et la Nouvelle-Calédonie** et distingue à cet égard plusieurs catégories de compétences.

¹ Bien que l’article 77 de la Constitution ne mentionne pas expressément la composition du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci est fixée par l’article 62 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

² Avis du Conseil d’État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l’État de la Nouvelle-Calédonie.

En premier lieu, **certaines compétences détenues par l'État au moment de la signature de l'accord ont été transférées à la Nouvelle-Calédonie « dès la mise en œuvre de la nouvelle organisation politique »**, c'est-à-dire « *dès l'installation des institutions issues* » de l'accord de Nouméa.

Cela concerne par exemple **le droit à l'emploi** des habitants de la Nouvelle-Calédonie, **le commerce extérieur** (réglementation des importations par exemple), **les principes directeurs du droit du travail**, **les programmes de l'enseignement primaire** ou encore **la définition de peines contraventionnelles pour les infractions aux lois du pays**¹.

En deuxième lieu, l'accord de Nouméa prévoyait que certaines compétences de l'État seraient transférées à la Nouvelle-Calédonie « *dans une étape intermédiaire, au cours des second et troisième mandats du Congrès* »², à l'instar **des règles concernant l'état civil** dans le cadre des lois existantes et **des règles de police et de sécurité en matière de circulation aérienne et maritime intérieure**.

S'agissant de ces compétences transférées de manière progressive, le législateur organique a prévu :

- **le transfert automatique de certaines d'entre elles**³ (police et sécurité de la circulation maritime et enseignement du second degré par exemple) ;

- un mécanisme de transfert de compétences **à la demande du Congrès** à partir de 2009 pour d'autres⁴ (règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics, régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics enseignement supérieur et communication audiovisuelle). Il convient de noter que le Congrès n'a jamais demandé le transfert de ces compétences, qui demeurent aujourd'hui exercées par l'État.

En troisième lieu, l'accord de Nouméa prévoit **des compétences partagées** entre l'État et la Nouvelle-Calédonie⁵, telles que :

- **les relations internationales et régionales** : l'accord de Nouméa précise que les relations internationales sont de la compétence de l'État, mais que ce dernier associe la Nouvelle-Calédonie aux négociations internationales. La Nouvelle-Calédonie peut par ailleurs être membre de certaines organisations internationales ou encore avoir des représentations dans des pays de la zone Pacifique et conclure des accords avec ces derniers dans ses domaines de compétences ;

¹ 3.1.1 de l'accord de Nouméa.

² 3.1.2 de l'accord de Nouméa.

³ III de l'article 21 et article 26 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁴ Article 27 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁵ 3.2 de l'accord de Nouméa.

– **l’entrée et le séjour des étrangers** : la Nouvelle-Calédonie est ainsi associée à la mise en œuvre de la réglementation relative à l’entrée et au séjour des étrangers ;

– ou encore **le maintien de l’ordre** : l’exécutif de la Nouvelle-Calédonie est à ce titre informé des mesures prises par le représentant de l’État.

Enfin, s’agissant **des compétences régaliennes**, l’accord de Nouméa prévoit au 3.3 que « *la justice, l’ordre public, la défense et la monnaie (ainsi que le crédit et les changes), et les affaires étrangères [...] resteront de la compétence de l’État jusqu’à la nouvelle organisation politique résultant de la consultation des populations intéressées.* »

(b) En application de l’accord de Bougival, l’article 76 de la Constitution autoriserait la loi organique à déterminer les modalités de transfert des compétences à l’État de la Nouvelle-Calédonie

L’accord de Bougival prévoit que la loi organique « *organisera en particulier la répartition des compétences entre l’État et les institutions de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci pouvant évoluer y compris dans le domaine régalien.* »

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie

Aux termes de l’article 2 de la loi statutaire calédonienne, la notion d’« **institutions de la Nouvelle-Calédonie** » recouvre :

- le gouvernement ;
- le Congrès ;
- le Sénat coutumier ainsi que les conseils coutumiers ;
- le Conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie.

Les provinces sont également considérées comme des institutions de la Nouvelle-Calédonie, dont les règles d’organisation et de fonctionnement relèvent du niveau organique¹.

Enfin, **les communes** pourraient à terme être considérées comme des institutions de la Nouvelle-Calédonie. Comme indiqué par le Conseil d’État dans son avis², en cas de transfert à la Nouvelle-Calédonie de la compétence mentionnée au deuxième alinéa de l’article 27 de la loi statutaire calédonienne³, **les communes seront alors considérées comme des institutions de la Nouvelle-Calédonie**, et le législateur organique sera dès lors compétent pour fixer **leurs règles d’organisation et de fonctionnement**.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 sur la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, cons. 8.

² Avis du Conseil d’État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l’État de la Nouvelle-Calédonie.

³ Il s’agit des règles relatives à l’administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, du contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics et du régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics.

Le rapporteur relève que la rédaction proposée de l'article 76 de la Constitution traduit cette stipulation, en autorisant la loi organique à déterminer :

– d'une part, « *la répartition des compétences entre l'État et les institutions de la Nouvelle-Calédonie* » ;

– d'autre part, « *les modalités selon lesquelles des compétences exercées par l'État pourront être transférées à l'État de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que les modalités de répartition des charges résultant de ces transferts* ». Cette dernière possibilité consacre, comme l'indique l'accord Élysée-Oudinot, **l'exercice du droit à l'autodétermination**, qui « *s'exprimera par la possibilité pérenne de transférer les compétences encore détenues par l'État dans un cadre organisé avec lui, selon des modalités garantissant l'esprit de consensus, l'exigence de majorités renforcées et l'approbation d'une majorité de Calédoniens* »¹.

À ce dernier titre, le rapporteur note qu'il reviendra d'une part au législateur organique de fixer **les modalités de transfert des compétences régaliennes à l'État de la Nouvelle-Calédonie**, dans le respect de la procédure prévue par l'accord de Bougival.

La procédure de transfert des compétences régaliennes prévues par l'accord de Bougival

L'accord de Bougival prévoit que « *le Congrès de la Nouvelle-Calédonie pourra adopter une résolution à la majorité qualifiée de trente-six membres, demandant que soient transférées à la Nouvelle-Calédonie des compétences de nature régaliennes dans l'un des champs suivants : défense, monnaie, sécurité et ordre public, justice et contrôle de légalité* »².

L'accord précise qu'en cas d'adoption d'une telle résolution, **un comité de travail** sera mis en place entre l'État et une délégation spéciale du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, pour étudier les modalités et les implications financières, juridiques et techniques de ce transfert.

Un projet conjoint de l'État et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie pourrait ensuite être soumis à l'approbation des Calédoniens³ par voie de consultation. L'accord est en revanche muet sur la procédure au terme de laquelle, en son sein, l'État validerait ce projet conjoint.

D'autre part, il appartiendra au législateur organique de préciser, **les modalités de transfert des compétences non-régaliennes, encore exercées par l'État à l'heure actuelle, à l'État de la Nouvelle-Calédonie**.

¹ 2 de l'accord Élysée-Oudinot.

² II.1.c de l'accord de Bougival.

³ L'accord précise que l'ensemble des électeurs de nationalité calédonienne seraient admis à participer à cette consultation.

Cela concerne les compétences dont le Congrès de la Nouvelle-Calédonie aurait pu demander le transfert en application de l'article 27 de la loi statutaire calédonienne¹ mais qui demeurent exercées par l'État. L'accord de Bougival précise à cet égard que la Nouvelle-Calédonie pourra, « *à tout moment, demander le transfert des compétences mentionnées à l'article 27 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 [...] selon les modalités prévues par cette même loi* »². Ces modalités consistent en **l'organisation du transfert par l'adoption d'une loi organique**, après que le Congrès a adopté une résolution demandant le transfert de ces compétences.

Cela concerne également **l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF)**. L'accord de Bougival précise ainsi que « *l'agence pourra être transférée à la Nouvelle-Calédonie dans les conditions prévues par la loi organique.* »

Enfin, le rapporteur relève que, comme le Conseil d'État l'a indiqué dans son avis, il reviendrait également au législateur organique de définir **les modalités de transfert des compétences non régaliennes autres que celles évoquées précédemment**, c'est-à-dire celles « *actuellement attribuées à l'État par l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999* »³ ne présentant pas un caractère régalien au sens de l'accord de Bougival (garantie des libertés publiques par exemple).

(2) Le transfert à la Nouvelle-Calédonie de la compétence en matière de relations internationales

L'accord de Bougival prévoit **le transfert de la compétence en matière de relations internationales à la Nouvelle-Calédonie**, dans le champ des compétences propres des institutions calédoniennes⁴.

La Nouvelle-Calédonie pourra à ce titre **conduire des actions diplomatiques** dans le respect des engagements internationaux et des intérêts fondamentaux de la France, « *en particulier ceux relevant des domaines de la sécurité, de la défense et des intérêts vitaux de la nation.* »

Le rapporteur se satisfait de la reprise sans modification de l'accord de Bougival dans la rédaction proposée de l'article 76 de la Constitution, qui dispose que la loi organique sera chargée de déterminer « **les conditions d'exercice par les institutions de la Nouvelle-Calédonie de leurs compétences en matière de relations internationales**, dans le respect des engagements internationaux de la France et des intérêts fondamentaux de la Nation. »

¹ Pour rappel, il s'agit des règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, du contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics, du régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics, de l'enseignement supérieur et de la communication audiovisuelle.

² III.7 de l'accord de Bougival.

³ Avis du Conseil d'État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie.

⁴ III.1 de l'accord de Bougival.

Elle relève que l'accord de Bougival précise que la loi organique devra également définir **les modalités d'une concertation régulière entre la Nouvelle-Calédonie et la France**, de façon à « *garantir la cohérence des positions internationales et la préservation des intérêts mutuels.* »

- (3) Les modalités d'association des institutions de la Nouvelle-Calédonie à l'exercice de certaines compétences confiées à l'État

L'article 76 de la Constitution, tel qu'il résulterait de l'adoption de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle, confie également au législateur organique la charge de déterminer **les conditions dans lesquelles l'État associera les institutions de la Nouvelle-Calédonie à l'exercice de certaines de ses compétences** et les accompagnera dans le renforcement de leurs capacités d'expertise, d'action et de formation dans ces domaines, jusqu'à l'éventuel transfert de ces compétences à la Nouvelle-Calédonie.

L'accord de Bougival précise à cet égard la forme que revêtiront cette association et cet accompagnement de la Nouvelle-Calédonie à l'exercice des compétences exercées par l'État :

Ainsi, en matière de **défense**, l'État devra associer la Nouvelle-Calédonie à l'exercice de cette compétence, à travers :

- l'information et la consultation des autorités calédoniennes concernant la stratégie, les objectifs et les actions de la France dans la région ;
- la garantie, par les Forces armées en Nouvelle-Calédonie, de l'intégrité territoriale de la Nouvelle-Calédonie et la protection de sa population ;
- le renforcement de la coopération en matière de sécurité civile dans la région Pacifique ;
- la création d'une antenne du service militaire volontaire ;
- et le renforcement de la présence du régiment du service militaire adapté.

Ensuite, en matière de **sécurité et d'ordre public**, la Nouvelle-Calédonie sera étroitement associée à l'exercice de cette compétence par l'État *via* :

- la création d'un Haut Conseil calédonien de la sécurité, réunissant des représentants de l'État, du gouvernement calédonien, des provinces, des maires et des autorités coutumières ;
- l'attribution aux provinces de responsabilités propres de police administrative de proximité, avec notamment la faculté de créer des polices provinciales ;
- la mise en place d'une police coutumière sur les terres coutumières, veillant au respect des règles coutumières.

Dans le domaine de **la justice**, la Nouvelle-Calédonie sera également étroitement associée à l'exercice de cette compétence par l'État, notamment à travers la définition d'une politique pénale, pénitentiaire et de réinsertion pleinement adaptée aux réalités du territoire. Les autorités coutumières seront en outre dotées d'un rôle en matière de prévention de la délinquance, de médiation et de réparation pénales.

En matière **monétaire**, la Nouvelle-Calédonie sera associée à la gouvernance *via* sa participation au conseil de surveillance de l'Institut d'émission outre-mer.

Enfin, s'agissant de la participation de l'État à « *la formation [des] élites administratives, diplomatiques, militaires et juridiques* », l'État participera à la formation et à l'intégration de cadres calédoniens civils comme militaires. À cet effet, des conventions seront conclues pour encourager l'accès des Calédoniens aux universités et grandes écoles, des dispositifs spécifiques seront mis en place dans les lycées calédoniens et une offre de formation aux concours militaires sera mise en place.

(4) Le renforcement de la place des provinces

La loi organique aura également pour rôle de mettre en œuvre **le renforcement de la place des provinces, qui seront** « *confortées comme échelon privilégié de mise en œuvre du développement économique, sociale et de l'emploi.*¹ »

À cet effet, l'article 76 de la Constitution, tel que modifié par l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle, prévoit que la loi organique devra en premier lieu déterminer **un mécanisme de transfert de compétences de l'État de la Nouvelle-Calédonie vers les provinces, à leur demande.**

Le rapporteur rappelle à cet égard que, comme précisé par le Conseil d'État dans son avis², ce mécanisme « *ne saurait conduire à ce qu'une demande de transfert présentée par une province soit accordée de plein droit. [...] Ces dispositions doivent être comprises comme habilitant le législateur organique à organiser la procédure selon laquelle la demande de transfert devra être soumise à l'appréciation des autorités compétentes de l'État de la Nouvelle-Calédonie.* »

Par ailleurs, si le rapporteur souscrit à l'introduction de ce mécanisme de transfert de compétences aux provinces, fruit du consensus trouvé entre les parties prenantes à Bougival, il appelle à la vigilance quant au rythme auquel seront effectués ces transferts de compétences. Ceux-ci devront en effet être réalisés au même rythme dans chacune des trois provinces, pour écarter le risque d'une « hyper-provincialisation ».

¹ II.5 de l'accord de Bougival.

² Avis du Conseil d'État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie.

En deuxième lieu, le législateur organique aura pour charge de déterminer **les conditions dans lesquelles les provinces disposent librement de ressources, peuvent percevoir tout ou partie du produit d'impositions de toutes natures et les limites dans lesquelles elles peuvent en fixer l'assiette et le taux**. L'objectif est, aux termes de l'accord Élysée-Oudinot, de doter « *les provinces de ressources adaptées à leurs compétences, garantissant leur autonomie financière, et propres à leur permettre la mise en œuvre de politiques d'attractivité et de développement économique adaptées à leur territoire* »¹.

Enfin, il appartiendra au législateur organique de garantir, en troisième lieu, « *le maintien d'un mécanisme de solidarité financière entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie* »².

Les mécanismes existants de solidarité financière entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie

Plusieurs mécanismes de solidarité financière entre les institutions et les collectivités territoriales de la Nouvelle-Calédonie sont prévus par la loi statutaire calédonienne.

D'une part, la loi organique organise **une solidarité financière entre communes** à travers plusieurs fonds intercommunaux de péréquation³, financés par des quotes-parts obligatoires des ressources fiscales de la Nouvelle-Calédonie et répartis selon des critères objectifs tenant notamment à la population et aux charges.

D'autre part, elle institue **une solidarité financière verticale entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces**⁴, par le biais de dotations obligatoires de fonctionnement et d'équipement, assises sur des prélèvements minimaux et stables des ressources fiscales calédoniennes, complétées par des dotations de l'État. Ces dispositifs traduisent une péréquation à la fois horizontale et institutionnelle, encadrée et pérenne.

5. La position de la commission

Le rapporteur a accueilli favorablement la rédaction proposée de l'article 76 de la Constitution, qui reprend fidèlement le consensus trouvé entre l'État et les forces politiques calédoniennes à Bougival.

Il relève cependant que **quelques questions demeurent en suspens**, par exemple en ce qui concerne la procédure au terme de laquelle l'État validerait le projet conjoint de transfert de l'exercice d'une compétence régaliennne à l'État de la Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, il note que les discussions entre l'État et les forces politiques calédoniennes – à l'exception du FLNKS – ont repris au mois

¹ 3. de l'accord Élysée-Oudinot.

² II.5 de l'accord de Bougival.

³ Articles 49 à 49-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁴ Article 181 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

de janvier 2026 et conduit à la signature d'un accord complémentaire à l'accord de Bougival, intitulé « accord Élysée-Oudinot ». Il considère par conséquent que la loi organique devra respecter les orientations ainsi que permettre la mise en œuvre des accords de Nouméa et de Bougival mais également de l'accord Élysée-Oudinot, pour prendre en compte cet accord complémentaire.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a donc adopté l'amendement n° 3 afin de préciser que la loi organique devra également respecter les orientations définies par l'accord Élysée-Oudinot et mettre en œuvre cet accord. Elle a également adopté les amendements rédactionnels n° 4, 5 et 6.

B. LA LOI FONDAMENTALE DE L'ÉTAT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE (ARTICLE 77)

1. L'adoption d'une Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie, consacrant la capacité d'auto-organisation de la Nouvelle-Calédonie

L'article 77 de la Constitution, tel que réécrit par l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle, consacrerait la capacité d'auto-organisation de la Nouvelle-Calédonie, qui se traduirait par l'adoption de la Loi fondamentale de Nouvelle-Calédonie par l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie.

L'accord de Bougival précise à cet égard, en son 2, que l'adoption de cette Loi fondamentale devrait intervenir « *au cours de la mandature débutant en 2026* ».

Cette Loi fondamentale serait adoptée par l'assemblée délibérante de l'État de la Nouvelle-Calédonie, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Le rapporteur se satisfait à cet égard de la reprise sans modification de la procédure définie au point 2 de l'accord de Bougival, qui précisait ainsi que « *la Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie sera adoptée et révisable à une majorité qualifiée des trois cinquièmes du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.* »

Quelle portée juridique pour la majuscule de « Loi » fondamentale ?

L'accord de Bougival comme l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle évoquent la future « Loi » fondamentale de la Nouvelle-Calédonie.

Au sens juridique classique, la seule loi fondamentale d'un État correspond à sa norme constitutionnelle.

La majuscule dans l'expression de « Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie » ne signifie certes pas que la Nouvelle-Calédonie se verrait dotée de son propre ordre constitutionnel distinct de celui de la République française.

La hiérarchie des normes qui résulte de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle est claire : la Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie sera inférieure à la loi organique et supérieure à la loi du pays. Dès lors, la majuscule à « Loi fondamentale » revêt probablement une portée davantage symbolique et politique, que juridique.

2. La hiérarchie des normes découlant de l'accord de Bougival

La Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie constitue « *un acte d'une nature inédite en droit français* »¹, dont l'insertion dans la hiérarchie des normes préexistante est précisée par l'accord de Bougival et la rédaction proposée de l'article 77 de la Constitution.

a) La Loi fondamentale devra respecter les normes constitutionnelles et organiques

En premier lieu, l'article 77 précise que la Loi fondamentale est « *soumise avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel* », dans les conditions prévues par la loi organique.

Ainsi, la Loi fondamentale sera soumise à **un contrôle automatique du Conseil constitutionnel avant sa publication** et devra respecter « *les règles et principes constitutionnels, y compris les orientations définies par les accords de Nouméa et de Bougival, les engagements internationaux de la France lorsqu'ils sont applicables en Nouvelle-Calédonie* »². Le rapporteur insiste que le fait que la Loi fondamentale devra également respecter les orientations définies par **l'accord Élysée-Oudinot**, qui seront dotées d'une valeur constitutionnelle par l'adoption de **l'amendement n° 3 du rapporteur** à l'article 76 de la Constitution.

Il convient de noter que **la Loi fondamentale pourra également faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité en cas de changement de circonstances**, ainsi que l'indique le Conseil d'État dans son avis³. En effet, « *le Conseil constitutionnel a jugé que l'expression "avant publication", déjà utilisée pour les lois du pays, ne soustrait pas celles-ci au champ de la question prioritaire de constitutionnalité*⁴. Pour se prononcer ainsi, il a relevé que la loi organique du 19 mars 1999 leur donne "force de loi". Le Conseil d'État estime qu'il en sera de même, à plus forte raison, pour la Loi fondamentale. Toutefois, comme elle aura été contrôlée a priori, si le législateur organique la soumet au régime de droit commun de la question prioritaire de constitutionnalité, elle ne pourra être contestée dans ce cadre qu'en cas de changement de circonstances. »

¹ Avis du Conseil d'État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009 sur la loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

La Loi fondamentale devra en outre respecter **les dispositions organiques**, puisque la loi organique prévoira les conditions selon lesquelles la Loi fondamentale sera soumise au contrôle du Conseil constitutionnel avant sa publication, et que dans un certain nombre de matières, la Loi fondamentale ne pourra intervenir que « *dans le respect des dispositions de la loi organique* ».

Toutefois, l'accord Élysée-Oudinot précise que « *le législateur organique ne pourra pas restreindre à l'excès le [champ ouvert à la Loi fondamentale] sans méconnaître le principe d'auto-organisation.* »

b) L'articulation de la Loi fondamentale avec la loi ordinaire

Par construction, aucun conflit de normes ne devrait apparaître entre la Loi fondamentale et la loi ordinaire, puisque la rédaction proposée de l'article 78 de la Constitution précise que « *les mesures nécessaires à la mise en œuvre des accords [...] ne relevant ni du domaine de la loi organique [...], ni de la Loi fondamentale [...] sont définies par la loi.* »

c) La Loi fondamentale sera dotée d'une autorité supérieure aux autres actes des institutions de la Nouvelle-Calédonie

Comme le prévoit l'article 77 de la Constitution, la Loi fondamentale sera dotée d'une « *autorité supérieure à celles des autres actes des institutions de la Nouvelle-Calédonie* », et en particulier à celles **des lois du pays** adoptées par le Congrès.

3. Le domaine de la Loi fondamentale

a) Le domaine exclusif de la Loi fondamentale

La Loi fondamentale serait en premier lieu dotée d'un **domaine exclusif**. La rédaction proposée de l'article 77 de la Constitution, prévoit qu'elle pourrait à ce titre déterminer librement :

- **les signes identitaires de l'État de la Nouvelle-Calédonie** tels que le nom, le drapeau, l'hymne ou la devise¹, qui sont actuellement déterminés par le Congrès à la majorité des trois cinquièmes² ;

- **une charte des valeurs calédoniennes**, qui serait selon l'accord de Bougival « *inspirée de l'ensemble des valeurs qui animent les Calédoniens d'aujourd'hui (valeurs républicaines, kanak, valeurs océaniques)* » et qui pourrait également « *accueillir les propositions issues des réflexions portées par la société civile (monde économique, social, associatif, religieux et philosophique)* ». L'accord précise également que le Sénat coutumier et le Conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie contribueront à son élaboration³ ;

¹ 2 de l'accord de Bougival.

² Article 5 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

³ Ibid.

- **un code de la citoyenneté calédonienne.** À ce titre, la Loi fondamentale pourra fixer les conditions de durée de résidence ou d'intégration susceptibles d'entraîner l'octroi de la nationalité calédonienne¹.

Si le domaine exclusif de la Loi fondamentale n'appelle pas de remarque particulière de la part du rapporteur, il tient néanmoins à insister sur le fait que **les formules adoptées dans la charte des valeurs calédoniennes et dans le code de la citoyenneté calédonienne**, qui pourront être dotées d'une force juridiquement contraignante, **devront être « suffisamment claires pour ne pas laisser de doute quant à la portée normative qu'ils entendront donner à leurs différentes dispositions² »**. De plus, la mention dans la Constitution de ces documents « *n'aura pas pour effet de transférer à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'État* » et ces documents devront « *comme la Loi fondamentale dans son ensemble, respecter les normes supérieures* » évoquées précédemment.

b) Le domaine partagé avec la loi organique de la Loi fondamentale

En second lieu, dans le respect des dispositions de la loi organique, la Loi fondamentale pourrait déterminer, conformément à ce qui a été acté dans l'accord de Bougival :

- **la répartition des compétences entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie ;**

- **les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie ;**

- **les domaines respectifs des actes législatifs et réglementaires calédoniens.**

Les mesures déterminées en la matière par la Loi fondamentale devraient permettre, conformément aux objectifs fixés par l'accord de Bougival, de « *réformer [les] institutions pour répondre aux enjeux de complexité administrative et d'efficacité de l'action publique, le cas échéant en se dotant d'une règle d'or encadrant les finances publiques* » et de « *clarifier le rôle des communes, des conseils d'aire, ainsi que celui du Sénat coutumier et du Conseil économique, social et environnemental.* »

La loi organique pourra de plus habiliter la Loi fondamentale à **préciser ou compléter certaines de ses dispositions** ou prévoir, que dans les matières constituant « le domaine partagé » de la Loi fondamentale, les règles qu'elle fixe s'appliquent **en l'absence de disposition contraire de la Loi fondamentale.**

¹ Voir la rédaction de l'article 79 de la Constitution proposée par l'article 2 du projet de loi constitutionnelle.

² Avis du Conseil d'État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie.

C. LE RECOURS À LA LOI ORDINAIRE POUR PRÉVOIR LES MESURES NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS DE NOUMÉA ET DE BOUGIVAL (ARTICLE 78)

L'article 78 de la Constitution, qui serait créé par l'article 2 du projet de loi constitutionnelle, précise que **les mesures nécessaires à la mise en œuvre des accords mentionnés à l'article 76¹** ne relevant ni du domaine de la loi organique, ni du domaine de la Loi fondamentale, **seront définies par la loi ordinaire.**

Cette précision reprend une formule déjà existante dans la rédaction actuellement en vigueur de l'article 77 de la Constitution. Celui-ci, après avoir listé les mesures relevant de loi organique, précise en effet que « *les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord [signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République] sont définies par la loi.* »

Comme précisé au rapporteur par la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), « *le projet d'article 78 reprend cette logique [...]. Ainsi, la loi organique mettra en œuvre les accords pour ce qui est des normes ayant un niveau législatif organique, et la loi ordinaire mettra en œuvre les accords pour ce qui est des normes ayant un niveau législatif ordinaire. Cette précision [...] permet de garantir la lisibilité de l'ensemble du statut.* »

Le rapporteur souligne que **le caractère utile de cette précision** a été mis en avant par les professeurs de droit entendus au cours des auditions.

Ainsi, Jean-Yves Faberon, professeur des universités en droit public a jugé que « *cette disposition [était] utile dans le contexte d'une hiérarchie des normes à confirmer* alors que s'y insère un texte inconnu jusqu'ici : la Loi fondamentale. »

Ce constat est partagé par le maître de conférences en droit public Zérah Brémond, pour qui « *ces précisions sont nécessaires afin d'éviter toute incertitude sur l'autorité habilitée à prendre certaines mesures ne relevant ni du domaine de la loi organique, ni du domaine de la loi fondamentale. Il pourrait en effet y avoir un potentiel conflit d'attribution entre le législateur du pays, les autorités provinciales et le Gouvernement en application de son pouvoir réglementaire autonome de l'article 37. Prévoir l'intervention du législateur ordinaire constitue une disposition permettant de sécuriser la mise en œuvre de certaines dispositions prévues par les accords de Nouméa et de Bougival.* »

Pour ces raisons, le rapporteur s'est montré favorable à la création de l'article 78 de la Constitution proposée par l'article 2 du projet de loi constitutionnelle, mais précise que la loi ordinaire devra également mettre en œuvre l'accord Élysée-Oudinot, pour ce qui est des dispositions ne relevant ni de la loi organique, ni de la Loi fondamentale (**amendement n° 3** à l'article 76 de la Constitution, déjà évoqué *supra*).

¹ La rédaction proposée de l'article 76 de la Constitution vise les accords de Nouméa et de Bougival, dans le projet de loi constitutionnelle déposé au Sénat.

D. L'INSTAURATION D'UNE NATIONALITÉ CALÉDONIENNE (ARTICLE 79)

1. La question de la nationalité calédonienne a été posée dès l'accord de Nouméa

a) L'accord de Nouméa a institué une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie

Dès son **préambule**, l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 affirme la nécessité de « *poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie¹* » et envisage la **reconnaissance progressive d'une citoyenneté** de la Nouvelle-Calédonie, « *celle-ci devant traduire la communauté de destin choisie et pouvant se transformer, après la fin de la période, en nationalité, s'il en était décidé ainsi* ». La consultation sur l'autodétermination prévue sur le fondement du **point 5 de l'accord de Nouméa** porte en effet sur « *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* ».

En tout cas, **le pouvoir constituant** fait le choix, en 1998, de **renvoyer à la loi organique** la détermination des règles relatives à la citoyenneté, en plus de celles relatives au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier².

L'article 4 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie* a ainsi institué **une citoyenneté** de la Nouvelle-Calédonie pour les personnes de **nationalité française** remplissant les conditions fixées à **l'article 188** de la même loi organique, c'est-à-dire les conditions pour être **électeur au Congrès et aux assemblées de province**.

Les conditions d'acquisition de la nationalité française sont quant à elle insérées dans le code civil.

b) L'accord de Bougival prévoit la création d'une nationalité calédonienne

L'accord de Bougival prévoit la création d'une nationalité calédonienne et en détermine les conditions. Les Calédoniens bénéficieront ainsi d'une **double nationalité, française et calédonienne**. Ils conserveront la citoyenneté européenne.

La nationalité calédonienne sera acquise par les personnes de nationalité française remplissant **l'une des conditions suivantes** :

- avoir été admis à participer à l'élection des assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie en 2026 ;
- être enfant d'un parent remplissant les conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne ;

¹ Laquelle doit permettre « au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun ».

² Article 77 de la Constitution.

- être né en Nouvelle-Calédonie de parents ne remplissant pas les conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne et y résider à la date de la demande d'acquisition de la nationalité depuis une durée fixée par la Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie ;

- résider en Nouvelle-Calédonie depuis au moins dix ans à la date de demande d'acquisition de la nationalité et remplir les conditions d'intégration définies par la Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie ;

- être uni depuis au moins cinq années par le mariage ou un pacte civil de solidarité à une personne ayant la nationalité calédonienne et résider en Nouvelle-Calédonie depuis au moins cinq années à la date de la demande d'acquisition de la nationalité.

La détention de la nationalité française constituera une condition nécessaire à la détention de la nationalité calédonienne : d'une part, seuls les nationaux français pourront se voir attribuer la nationalité calédonienne ; d'autre part, la renonciation à la nationalité française entraînera la renonciation à la nationalité calédonienne. Ainsi, la nationalité calédonienne peut être dite **indissociable de la nationalité française**.

La nationalité calédonienne sera mise en place « *au cours du Congrès débutant en 2026* ».

2. L'article 79 issu de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle tend à créer une nationalité calédonienne en reprenant les conditions fixées par l'accord de Bougival

Le projet de loi constitutionnelle propose de **reprendre à l'identique**, dans l'article 79 de la Constitution – lequel serait ainsi rétabli sur le plan formel¹ –, les **cinq conditions alternatives** posées par l'accord de Bougival pour l'acquisition de la nationalité calédonienne.

Par rapport à la lettre de l'accord de Bougival, le projet de loi constitutionnelle apporte **deux précisions** :

- d'une part, l'attribution de la nationalité calédonienne ne serait pas automatique, mais soumise à **une demande préalable de la personne** – le premier alinéa de l'article 79 qui résulterait du projet de loi constitutionnelle indiquant que la nationalité calédonienne est attribuée sur demande ;

- d'autre part, **quelle que soit l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, les nationaux français qui y sont domiciliés conservent de plein droit la nationalité française**, qu'ils aient ou non acquis la nationalité calédonienne².

¹ Il avait été abrogé par l'article 14 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

² Alinéa 37 de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle.

3. La commission a souscrit à l'instauration d'une nationalité calédonienne et aux critères d'acquisition définis

a) L'instauration d'une nationalité calédonienne : une avancée en matière de souveraineté partagée

Si l'instauration d'une nationalité calédonienne constitue assurément **un dispositif unique au sein de la République française**, elle s'inscrit dans **la continuité des dispositions de l'accord de Nouméa**, et a fait l'objet d'un accord entre les représentants politiques présents à Bougival en juillet 2025.

Pour la commission, elle constitue l'une des avancées concrètes de l'accord de Bougival en matière de souveraineté partagée entre l'État et la Nouvelle-Calédonie.

Le rapporteur relève, en outre, que la précision explicite selon laquelle les nationaux français domiciliés en Nouvelle-Calédonie conserveront de plein droit la nationalité française quelle que soit l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et qu'ils aient ou non acquis la nationalité calédonienne, ne figurait pas dans l'accord de Bougival. Elle a été insérée par **le comité de rédaction** qui réunissait plusieurs groupes politiques calédoniens en août dernier lors de son étude du présent projet de loi constitutionnelle.

Le Conseil d'État a estimé que cette disposition « *peut apparaître comme une simple confirmation du droit existant [la possession ou non de la nationalité calédonienne restera en effet sans conséquence sur l'octroi de la nationalité française régi par les règles du code civil], [et qu'elle] hisse au niveau constitutionnel cet état du droit et constitue ainsi une garantie supplémentaire conforme aux orientations de l'accord¹* ».

Par ailleurs, la commission note que si l'accord d'Élysée-Oudinot signé le 19 janvier dernier comporte des dispositions relatives à l'identité kanak et à l'affirmation de l'identité calédonienne, il ne traite pas de la nationalité calédonienne, qui n'a ainsi pas fait l'objet de dispositions particulières dans cet accord complémentaire.

b) Du renvoi à différents niveaux de normes résulte une certaine part d'inconnu pour le pouvoir constituant

Comme rappelé plus haut, à la différence du choix fait en 1998, **le présent projet de loi constitutionnelle définit lui-même les critères d'acquisition de la nationalité calédonienne**. De nombreuses dispositions n'en devront pas moins être précisées par **la loi fondamentale et la loi organique**.

¹ Avis du Conseil d'État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie, point 85.

Ainsi, il reviendra à la **loi fondamentale** de définir :

- la durée de résidence minimale pour les natifs de parents ne remplissant pas les conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne ;
- ainsi que les conditions d'intégration à remplir pour les nationaux français non natifs résidant en Nouvelle-Calédonie depuis au moins dix ans à la date de demande d'acquisition de la nationalité calédonienne.

Le rapporteur rappelle que **le renvoi à la loi fondamentale de la définition de ces modalités particulières a été prévu par l'accord de Bougival lui-même et en ces exacts mêmes termes.**

De manière générale, les dispositions relatives à la nationalité calédonienne prévues au sein de l'accord de Bougival sont le résultat **d'importants compromis entre les différents partenaires politiques calédoniens**. Dans le cadre des négociations menées à Bougival, il a ainsi été décidé que les principales conditions d'obtention de la nationalité calédonienne seraient définies, en raison de leur objet et de leur nature, par le législateur français. Néanmoins, afin de consacrer la capacité d'auto-organisation de la Nouvelle-Calédonie, quelques critères seraient précisés par la loi fondamentale, dans le respect des dispositions organiques et constitutionnelles.

Le rapporteur souligne **qu'il est essentiel de préserver les équilibres trouvés à Bougival**. En outre, il rappelle que la marge de manœuvre dont dispose la Loi fondamentale en matière de définition de certains critères d'accession à la nationalité calédonienne s'inscrit dans le cadre plus général défini par la loi organique, et que les conditions fixées par la Loi fondamentale devront être conformes à la Constitution¹.

Ces garde-fous juridiques ne permettent toutefois pas de dissiper toutes les zones d'inconnues pour le pouvoir constituant, qui se voit donc contraint de légiférer en partie à l'aveugle.

S'agissant du renvoi à la loi fondamentale de la définition de la durée de résidence minimale pour les natifs², le rapporteur émet l'hypothèse, sans préjuger évidemment de la teneur de la loi fondamentale, qui sera élaborée par le Congrès et lui seul, selon laquelle il apparaîtrait cohérent que ce délai soit inférieur au délai de dix ans, prévu pour les non-natifs.

S'agissant du renvoi à la Loi fondamentale de la définition des conditions d'intégration³, il est envisageable, là non plus sans préjuger de la teneur de la loi fondamentale, que ces dernières soient similaires à celles exigées par le droit français lorsqu'une personne étrangère demande sa naturalisation (conditions d'assimilation à la société calédonienne,

¹ En application du contrôle par le Conseil constitutionnel prévu à l'alinéa 17 de l'article 2.

² Prévu par l'alinéa 33 de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle.

³ Prévu par l'alinéa 34 de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle.

d'adhésion aux principes et valeurs calédoniennes, *etc.*). En tout état de cause, il ne paraîtrait pas envisageable que la Loi fondamentale fixe, au titre des « conditions d'intégration », une durée de résidence continue supérieure à dix ans, laquelle serait inconstitutionnelle.

S'agissant enfin de **l'articulation entre le code de la citoyenneté calédonienne**, dont l'article 77 tel qu'il résulterait de l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle prévoit qu'il pourrait être défini par la loi fondamentale, et **les conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne**, le rapporteur rappelle l'analyse du Conseil d'État selon laquelle **l'octroi à la Nouvelle-Calédonie de la possibilité de se doter d'un « code de la citoyenneté » ne peut « s'interpréter comme lui permettant de prévoir que seuls certains de ses nationaux auraient une qualité de citoyens »**¹.

Le code de la citoyenneté calédonienne pourra, si la Loi fondamentale le prévoit, être amené à préciser certaines conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne, mais dans les seules conditions prévues par la loi organique et la Constitution. En aucun cas la Loi fondamentale ne pourrait modifier les conditions énoncées directement par la loi organique et la Constitution, sauf à enfreindre la hiérarchie des normes et être jugée inconstitutionnelle.

Enfin, il reviendra à la loi organique de tirer notamment les conséquences du **caractère non automatique de l'attribution de la nationalité calédonienne**. À ce titre, le rapporteur rappelle la nécessité, soulignée par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi constitutionnelle, de « *déterminer dans la loi organique, au titre de la répartition des compétences entre l'État et les institutions de l'État de la Nouvelle-Calédonie*², *l'autorité compétente pour décider si le demandeur remplit l'une des conditions fixées et lui octroyer la nationalité calédonienne* »³.

¹ Avis du Conseil d'État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie, point 81.

² Laquelle découlerait du deuxième alinéa de l'article 76 de la Constitution tel qu'issu de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle.

³ Avis du Conseil d'État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie, point 84.

E. LA DÉTERMINATION DU CORPS ÉLECTORAL POUR L'ÉLECTION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE ET DES ASSEMBLÉES DE PROVINCE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE (ARTICLE 80)

1. Le corps électoral pour l'élection des membres du Congrès et des assemblées provinciales

a) Depuis la réforme constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007, le corps électoral spécial pour l'élection du Congrès et des assemblées provinciales est à la fois restreint et gelé

La liste électorale spéciale pour l'élection du Congrès et des assemblées de province est constituée des électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, et établie par une commission administrative spéciale en application de l'article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

Aux termes de ce même article 189, « *cette liste est dressée à partir de la liste électorale en vigueur et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin* » – c'est-à-dire les électeurs qui sont autorisés à participer aux seules élections nationales, européennes, municipales ainsi qu'aux référendums nationaux.

Le dernier alinéa de l'article 77, issu de la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007, a prévu expressément que le tableau annexe prévu par l'article 188 est le tableau dressé à l'occasion du scrutin de 1998.

En conséquence, le corps électoral est à la fois « **restreint** » à une partie de la population calédonienne et « **gelé** ». Peuvent participer à l'élection du Congrès et des assemblées de province :

– les personnes ayant établi leur domicile en Nouvelle-Calédonie avant le 8 novembre 1998 et pouvant justifier d'une résidence d'une durée de dix ans en 2008 ;

– les personnes nées après le 31 octobre 1980 et qui remplissent une des trois conditions suivantes : a) justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998 ; b) avoir un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998 ; c) 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.

Le projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au Congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, déposé au Sénat le 29 janvier 2024, visait à faire évoluer les conditions d'inscription sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales, dans le sens d'un « dégel » partiel :

– d'une part, l'ensemble des personnes nées en Nouvelle-Calédonie seraient incluses dans le corps électoral spécial ;

– d’autre part, tout citoyen français remplissant la condition de résidence d’une durée d’au moins dix années ininterrompues en Nouvelle-Calédonie serait inclus dans le corps électoral spécial.

Ce projet de loi constitutionnelle a été abandonné à l’automne 2024 après avoir déclenché, en mai 2024, de violentes émeutes aux conséquences dramatiques sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

La **LESP** actuelle, arrêtée au 30 avril 2025, compte **181 728 électeurs**¹.

La **LEG**, établie suivant les règles de droit commun pour les élections nationales (présidentielle et législatives), européennes et municipales, ainsi que pour les référendums nationaux, compte pour sa part 220 046 électeurs².

b) L’accord de Bougival prévoit un dégel partiel du corps électoral pour les élections provinciales

L’accord de Bougival comporte des dispositions distinctes s’agissant de l’élection des assemblées de province et du Congrès prévue en 2026³, d’une part, et des élections des assemblées de province et du Congrès suivantes, d’autre part.

(1) Dispositions applicables à l’élection des assemblées provinciales et du Congrès de 2026

Conformément au **point II.4.b** de l’accord de Bougival, seront admis à participer à la première élection des assemblées de province et du Congrès suivant la signature de cet accord les électeurs remplissant l’un des critères suivants :

– **avoir été inscrit sur la LESC ou sur la liste électorale spéciale à l’élection du Congrès et des assemblées de provinces (LESP)** dans leur dernier état en vigueur ;

– **être né en Nouvelle-Calédonie ou y résider depuis au moins quinze ans de manière continue** et être inscrit sur la LEG à la date de l’élection.

(2) Dispositions applicables aux élections des assemblées de province et du Congrès suivantes

En application du **point II.4.c.** de l’accord de Bougival, seront admises à participer au scrutin les personnes de nationalité calédonienne.

En outre, le **point II.4.d** prévoit les **dispositions transitoires** suivantes : dans le cas où les dispositions relatives à la nationalité

¹ La révision annuelle de la LESP se déroulera du 1^{er} mars au 30 avril 2026, si bien que la LESP de 2026 sera arrêtée le 30 avril 2026.

² Il s’agit la LEG actuelle, arrêtée au 28 février 2025. La révision annuelle de la LEG pour 2026 est en cours et s’achèvera le 28 février 2026.

³ Les élections provinciales initialement prévues pour mai 2024 devant se tenir, en l’état du droit, avant le 28 juin 2026, en conséquence de leur triple report successif.

calédonienne ne seraient pas entrées en vigueur au cours de la mandature débutant en 2026, le corps électoral pour les élections provinciales sera constitué des personnes remplissant les conditions prévues au II.4.b précédemment énoncées pour les élections des assemblées de province et du Congrès de 2026.

2. L'article 80 de la Constitution qui résulterait de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle vise à déterminer la composition du corps électoral pour l'élection des assemblées de province et de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie

L'article 80 de la Constitution, tel qu'il résulterait de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle, **reprend à l'identique la composition du corps électoral pour les élections provinciales qui est prévue par l'accord de Bougival**, aussi bien pour les premières élections qui interviendront après l'approbation de l'accord, que pour les suivantes.

Sont ainsi prévues trois conditions alternatives pour être admis à participer à la **première élection organisée après l'approbation de l'accord de Bougival** :

- avoir été admis à participer à la consultation sur l'approbation de l'accord de Bougival ;
- être inscrit sur la LESP en vigueur à la date du scrutin ;
- être né en Nouvelle-Calédonie ou y résider depuis au moins quinze ans de manière continue, et être inscrit sur la liste électorale générale à la date du scrutin.

S'agissant de la définition du corps électoral pour les **élections provinciales suivantes**, l'article 80 comprend, similairement à l'accord de Bougival :

- une **disposition pérenne** selon laquelle l'inscription sur la liste électorale est conditionnée par la possession de la nationalité calédonienne ;
- et une **disposition transitoire**, destinée à couvrir l'hypothèse dans laquelle les dispositions relatives à la nationalité calédonienne ne seraient pas encore entrées en vigueur pour les élections provinciales et du Congrès qui suivront celles qui devraient se tenir en 2026. Dans ce cas, le corps électoral resterait régi par les dispositions prévues pour la première élection suivant l'approbation de l'accord de Bougival.

3. La commission a souscrit aux modalités du dégel partiel du corps électoral pour les élections provinciales

Le dégel partiel du corps électoral pour les élections provinciales qui résulterait de l'article 80 de la Constitution dans sa rédaction issue de

l'article 2 du projet de loi constitutionnelle fait partie des dispositions prévues par l'accord de Bougival. Ses modalités – en particulier la condition de durée minimale de résidence continue de quinze ans pour les non-natifs – étant le fruit d'importants compromis et négociations entre les différents partenaires politiques calédoniens, le rapporteur souligne qu'il ne lui appartient pas de porter de jugement à leur sujet.

Il rappelle seulement que **le dégel du corps électoral ne peut résulter que d'une réforme constitutionnelle**, 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 prise avec l'écoulement du temps les dérogations aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage* »¹.

Il se contente par ailleurs de constater que la redéfinition du corps électoral pour les élections provinciales permettra à certains Français, présents de longue date sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, de prendre part à la vie politique locale.

En 2019, selon l'ISEE, le **nombre de résidents en Nouvelle-Calédonie depuis au moins quinze ans** était de 206 867 ; ce nombre sera actualisé en septembre 2026, une fois finalisés les résultats du recensement de 2025.

Sur ce total, le nombre de personnes i) inscrites sur la LEG, ii) non inscrites sur les listes spéciales et iii) soit nées en Nouvelle-Calédonie, soit inscrites depuis plus de 15 ans sur la LEG, est estimé à ce jour par l'ISEE entre **20 et 21 000 personnes**, dont environ 13 000 personnes nées en Nouvelle-Calédonie².

Le rapporteur relève la différence entre la durée de résidence requise pour participer à la première élection provinciale suivant l'approbation de

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 25-1163/1167 QPC du 19 septembre 2025, paragr. 24.

² Ces chiffres seront actualisés en septembre 2026, lorsque les résultats définitifs du recensement mené au mois de mai 2025 en NC par l'ISEE et l'Insee seront connus.

l'accord (15 ans) et celle qui sera nécessaire par la suite – c'est-à-dire, celle nécessaire pour les non-natifs pour obtenir la nationalité calédonienne (10 ans). Outre que cette différence a été voulue par les signataires de l'accord de Bougival eux-mêmes, il relève que le fait de **prévoir des modalités distinctes pour l'élection provinciale de 2026 et celles qui suivront** permet de laisser le **temps nécessaire** à la définition, par la loi fondamentale, des conditions d'intégration¹.

Enfin, l'article 80 pose un **lien étroit entre l'attribution de la nationalité calédonienne et la détermination du corps électoral** pour les élections provinciales, faisant de la détention de la nationalité calédonienne la condition nécessaire et suffisante pour voter aux élections provinciales qui se dérouleront après celles de 2026.

Le rapporteur rappelle, de plus, que la détention de la nationalité calédonienne constitue l'unique critère de **définition du corps électoral** prévu par l'accord de Bougival pour la participation à la **consultation sur le transfert à l'État de la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes**².

L'exercice de la citoyenneté calédonienne devant se fonder sur la nationalité calédonienne, la **démarche volontaire d'obtention de la nationalité calédonienne**, telle que prévue par le futur article 79 de la Constitution, prend tout son sens.

La commission a **proposé l'adoption de l'article 2 ainsi modifié.**

Article additionnel après l'article 2

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

Cet article additionnel, que la commission propose d'introduire à l'initiative du rapporteur, vise à **reporter les élections des membres de l'assemblée délibérante et des assemblées au 20 décembre 2026 au plus tard**. Les mandats en cours des membres du Congrès et des assemblées de province seraient prorogés jusqu'à la première réunion des assemblées nouvellement élues, de même que les fonctions en cours des membres des organes du Congrès.

¹ En application de l'alinéa 34 de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle.

² La dernière phrase du point II.1.c de l'accord de Bougival disposant : « Seront admis à participer à cette consultation l'ensemble des électeurs de nationalité calédonienne ».

L'objectif est de **permettre la mise en place du nouveau statut institutionnel de la Nouvelle-Calédonie** avant la tenue de ces élections, conformément aux orientations définies par l'accord Élysée-Oudinot.

1. Le renouvellement général des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, qui devait initialement intervenir avant le 12 mai 2024, a été reporté à trois reprises par le législateur organique

a) Les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie devaient initialement se tenir avant le 12 mai 2024

Les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie permettent de **renouveler intégralement les membres des assemblées délibérantes de chacune des trois provinces de Nouvelle-Calédonie ainsi que les membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie**, de façon concomitante, puisque celui-ci est composé de membres issus des trois assemblées provinciales.

Ces élections sont **organisées tous les cinq ans, dans le mois qui précède l'expiration du mandat des membres sortants**, comme le précisent les articles 186 et 187 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*.

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**.

b) La tenue du scrutin provincial a été repoussée à trois reprises

Les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie ont été repoussées à trois reprises par le législateur organique.

(1) Le premier report des élections provinciales, au plus tard au 15 décembre 2024

À l'issue des trois consultations prévues par l'accord de Nouméa et dans un contexte de reprise des négociations entre l'ensemble des parties prenantes en vue de définir l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, les élections provinciales ont d'abord été **repoussées au plus tard au 15 décembre 2024** par la loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 *portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie*.

L'objectif de ce report était de permettre « *la mise en œuvre d'une révision constitutionnelle prévoyant la réforme du corps électoral* »

en vue des prochaines élections provinciales¹ », le Gouvernement ayant en effet adopté en conseil des ministres, le 29 janvier 2024, un projet de loi constitutionnelle visant à modifier la composition du corps électoral pour les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil constitutionnel a jugé ce report conforme à la Constitution, estimant que le législateur organique avait poursuivi **un but d'intérêt général** en tenant « *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* » et retenu pour ce faire un report proportionné, limité à sept mois².

(2) Le deuxième report des élections provinciales, au plus tard au 30 novembre 2025

La tenue des élections provinciales a ensuite été à nouveau repoussée **au 30 novembre 2025 au plus tard** par 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.*

Ce nouveau report, intervenu à la suite des émeutes de mai 2024, consécutives à l'adoption, par les deux chambres, du projet de loi entendant procéder à un dégel partiel du corps électoral spécial, a été justifié par « *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 [et] alors que la gravité et l'ampleur de la dégradation de sa situation économique et sociale compromettent la sérénité nécessaire tant au dialogue qu'à l'organisation du scrutin provincial³* » avant le 15 décembre 2024.

Cette loi organique a été également jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, qui a 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*

¹ Avis n° 407931 du 24 janvier 2024 du Conseil d'État sur le projet de loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2024-864 DC du 11 avril 2024, Loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

³ Avis n° 408782 du 10 octobre 2024 du Conseil d'État 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.

politiques de l'accord de Nouméa sur l'avenir institutionnel de la collectivité.¹ »

D'autre part, il a estimé 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 transitoire² »*.

(3) Le troisième report des élections provinciales, au plus tard au 28 juin 2026

L'organisation des élections provinciales a enfin été reportée **au plus tard au 28 juin 2026** par la loi organique n° 2025-1055 du 6 novembre 2025 *visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie afin de permettre la poursuite de la discussion en vue d'un accord consensuel sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.*

L'objectif de ce nouveau report, intervenu après la signature de **l'accord de Bougival**, était de permettre **la poursuite des négociations avec l'ensemble des parties prenantes** et de *« donner davantage de temps pour compléter, préciser et amender, si nécessaire, l'accord signé à Bougival.³ »*

Ce dernier report a été également déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel⁴, qui a estimé que le législateur avait poursuivi un but d'intérêt général, en ce qu'il avait *« entendu tenir compte de la poursuite des discussions entre les partenaires politiques de l'accord de Nouméa pour parvenir à la conclusion d'un accord qui soit consensuel pour l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, incluant une modification des règles de composition du corps électoral spécial qui aurait vocation à s'appliquer à ces élections. »*

S'agissant de la durée totale du report des élections, il a estimé que celle-ci revêtait un caractère exceptionnel et transitoire et que, *« dans ces conditions et compte tenu des circonstances particulières »* ayant conduit à l'adoption de la loi organique, le choix opéré par le législateur n'était pas manifestement inapproprié à l'objectif qu'il s'était fixé. **Il a en revanche précisé que la durée totale du report ne saurait être étendue au-delà.**

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2024-872 DC du 14 novembre 2024, sur la loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

² Ibid.

³ [Rapport n° 20](#) (2025-2026) d'Agnès Canayer 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 pour permettre la mise en œuvre de l'accord du 12 juillet 2025, 14 octobre 2025.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2025-897 DC du 6 novembre 2025 sur la loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie afin de permettre la poursuite de la discussion en vue d'un accord consensuel sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

2. L'article additionnel vise à reporter le scrutin provincial au 20 décembre 2026 au plus tard

L'article additionnel après l'article 2, que propose de créer l'amendement n° 8 adopté par la commission, vise à **reporter les élections des membres de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie et des assemblées de province, au plus tard au 20 décembre 2026**, conformément au calendrier fixé par l'accord Élysée-Oudinot.

En conséquence, les mandats en cours des membres des assemblées provinciales et du Congrès seraient **prorogés jusqu'à la première réunion des assemblées nouvellement élues**. De même, les fonctions en cours des **membres des organes du Congrès¹** seraient prorogées jusqu'à la première réunion des assemblées nouvellement élues, pour éviter de procéder à **deux renouvellements successifs des membres des instances internes du Congrès dans un délai très court**.

Ce report des élections provinciales n'interviendrait **qu'en cas d'approbation des accords de Bougival et Élysée-Oudinot par les Calédoniens**, en application de l'article 1^{er} du présent projet de loi constitutionnelle.

Ces dispositions, qui présentent un caractère transitoire, ne seraient **pas inscrites dans le texte même de la Constitution**.

En cas d'approbation de ces deux accords et par dérogation à l'article 76 de la Constitution, dans sa rédaction résultant du présent texte, **un décret en Conseil d'État** fixerait le nombre et la répartition des sièges à pourvoir au sein de l'assemblée délibérante, les modalités d'établissement de la liste des électeurs admis, en application de la rédaction proposée de l'article 80 de la Constitution, à participer à ce scrutin, ainsi que l'ensemble des autres mesures nécessaires à l'organisation de ce scrutin.

Si un nouveau report des élections provinciales soulève assurément **des questions majeures au plan démocratique**, le rapporteur relève qu'en l'absence d'un tel report, les élections provinciales se tiendront avant le 28 juin 2026, c'est-à-dire **avant que la réforme du corps électoral spéciale prévue par l'accord de Bougival puisse être mise en œuvre**. Or, la tenue du scrutin provincial sur la base du corps électoral gelé irait, pour le rapporteur, à **l'encontre de l'intention des signataires de l'accord de Bougival**.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a adopté l'amendement n° 8.

La commission **propose d'adopter cet article additionnel après l'article 2, ainsi rédigé.**

¹ Le Congrès est organisé autour de plusieurs instances internes (bureau, commission permanente et commissions intérieures), dont les membres sont renouvelés intégralement chaque année ainsi qu'après chaque élection provinciale.

Article 3 Modalités d'entrée en vigueur

L'article 3 du projet de loi constitutionnelle vise à subordonner l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 2 à l'approbation de l'accord de Bougival par les populations intéressées de Nouvelle-Calédonie.

La commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de cet article sous réserve de l'adoption de **l'amendement n° 7** du rapporteur.

1. L'article 3 du projet de loi constitutionnelle prévoit l'entrée en vigueur différée et conditionnelle de la révision du titre XIII de la Constitution telle que prévue par l'article 2

a) Par défaut, l'article 1^{er} entrerait en vigueur au lendemain de la publication de la loi constitutionnelle

En l'absence de précision, l'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle entrerait en vigueur au lendemain de la publication de la loi constitutionnelle.

À ce jour, le Gouvernement envisage une promulgation de la loi constitutionnelle la deuxième quinzaine du mois d'avril, étant donné que le Parlement pourrait être réuni en Congrès à compter de la mi-avril.

Un délai d'environ 3 mois serait ensuite nécessaire avant la tenue effective de la consultation prévue à l'article 1^{er}, comme évoqué plus haut¹.

b) L'entrée en vigueur de l'article 2 est subordonnée à l'approbation de l'accord de Bougival

L'article 3 dispose que le titre XIII de la Constitution entrerait en vigueur dans sa rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle sous réserve de l'approbation de l'accord de Bougival dans les conditions prévues à l'article 1^{er}, à compter de la publication au *Journal officiel* des résultats définitifs du scrutin prévu à l'article 1^{er}.

La subordination de l'entrée en vigueur d'une disposition constitutionnelle aux résultats d'une consultation : le cas de la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998

Lors de la révision constitutionnelle de 1998 à l'origine du titre XIII de la Constitution relatif aux dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie, le constituant n'a pas souhaité prévoir une entrée en vigueur différée et subordonnée à l'approbation de l'accord de Nouméa.

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

La loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 ne comportait en effet aucune disposition concernant son entrée en vigueur : **l'article 77** issu de la révision constitutionnelle prévoyait directement que **la loi organique ne pouvait être prise**, après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, **qu'après approbation de l'accord par les populations de la Nouvelle-Calédonie** telle que prévue par l'article 76 issu de la même révision constitutionnelle¹.

En conséquence, **la présente loi constitutionnelle serait promulguée à la suite de son adoption par le Parlement réuni en Congrès ; en revanche, l'entrée en vigueur de son article 2 serait subordonnée à l'approbation de l'accord de Bougival par les populations de Nouvelle-Calédonie.**

En cas de rejet de l'accord, les modifications de l'article 77 de la Constitution telles que prévues par l'article 2 du projet de loi constitutionnelle n'entreraient pas en vigueur, et les **dispositions actuelles de l'article 77 de la Constitution demeureraient en vigueur.**

2. La commission a jugé adéquate cette modalité d'entrée en vigueur différée et conditionnelle

Si les modalités juridiques d'entrée en vigueur prévues par le présent projet de loi constitutionnelle diffèrent de celles prévues par la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998, le rapporteur rappelle, comme souligné par le Conseil d'État, que *« rien ne s'oppose à ce que le projet de loi constitutionnelle prévoie une entrée en vigueur différée de certaines de ses dispositions, soumise à une condition particulière devant survenir postérieurement à sa publication, sous réserve de le prévoir de façon suffisamment précise. »*²

Dans son avis 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, le Conseil d'État avait d'ailleurs déjà eu l'occasion de souligner qu'il *« n'appartient qu'au pouvoir constituant de décider de la date et des conditions d'entrée en vigueur d'une loi constitutionnelle. Il estime que si le constituant subordonne l'entrée en vigueur d'une disposition constitutionnelle à la survenance d'un événement extérieur, cet événement doit avoir un caractère matériellement certain permettant d'en constater l'occurrence sans ambiguïté ni marge d'appréciation. »*³

¹ Le premier alinéa de l'article 77 C disposant : *« Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine [...] »*.

² Avis du Conseil d'État n° 409985 du 1^{er} octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie, point 95.

³ Avis du Conseil d'État n° 407958 du 25 janvier 2024 sur un projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, point 10.

En l'espèce, **la date d'entrée en vigueur prévue par l'article 3** apparaît suffisamment certaine et formulée en des termes suffisamment clairs, la rédaction de l'article 3 ayant été ajustée par le Gouvernement à la suite de l'avis rendu par le Conseil d'État et conformément aux points 99 et 100 de celui-ci. À ce titre, le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé qu'il reviendrait au **décret prévu à l'article 1^{er}** du projet de loi constitutionnelle de **prévoir le cadre du régime contentieux pour les recours contre les résultats du scrutin**, ainsi que la publication des résultats définitifs, distincte de la proclamation des résultats¹.

Enfin, le rapporteur souligne que cette entrée en vigueur conditionnelle est garante de **sécurité juridique** :

- d'une part, elle permettra, **dans l'intervalle qui séparera la promulgation de la loi constitutionnelle de l'organisation du scrutin** prévu à l'article 1^{er}, de **préserver l'actuelle rédaction du titre XIII** de la Constitution et donc le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie issu de l'accord de Nouméa ;

- d'autre part, elle **évitera, en cas de rejet de l'accord de Bougival, de faire disparaître le cadre constitutionnel actuel relatif à la Nouvelle-Calédonie**, issu de l'accord de Nouméa, sans rien lui substituer.

En conséquence, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sous réserve de l'adoption de **l'amendement n° 7** visant à tenir compte de la signature de l'accord complémentaire Élysée-Oudinot.

La commission a proposé l'adoption de l'article 3 ainsi modifié.
--

¹ Le Conseil d'État précise : « cette publication ne pourra intervenir qu'après l'expiration du délai de recours contentieux ou, si un recours a été introduit contre le scrutin, à compter d'une décision juridictionnelle définitive ne prononçant pas l'annulation du scrutin » (point 100 de l'avis précité).

EXAMEN EN COMMISSION

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous en venons à l'examen du rapport sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Depuis plus de quatre ans, la Nouvelle-Calédonie est à la recherche d'un nouveau statut institutionnel. Le troisième et dernier référendum pour l'accès à la souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, qui s'est tenu en décembre 2021 et a vu la victoire du « non », a en effet marqué la sortie du processus de Nouméa et la nécessité d'élaborer un nouveau statut pérenne.

Le dialogue entre l'État et les partenaires politiques calédoniens a mis du temps à se renouer : au terme de plusieurs cycles de négociations, un accord a finalement été trouvé à Bougival le 12 juillet 2025. Intitulé « Le pari de la confiance », cet accord peut assurément être qualifié d'historique, en ce qu'il constitue une étape décisive dans le processus de négociation politique en vue de la détermination d'un nouveau statut institutionnel pour la Nouvelle-Calédonie. Il a été complété par l'accord dit « Élysée-Oudinot », signé le 19 janvier dernier à l'issue d'un nouveau cycle de négociations ouvert par le Président de la République.

La mise en œuvre de ces accords suppose à présent l'adoption de plusieurs textes, à commencer par une révision constitutionnelle afin de traduire dans la Constitution leurs orientations.

Le présent projet de loi constitutionnelle comprend trois articles. L'article le plus substantiel est l'article 2, qui tend à réécrire intégralement le titre XIII de la Constitution.

L'article 1^{er} prévoit l'organisation, avant le 26 avril 2026, d'un scrutin d'approbation de l'accord de Bougival par les électeurs figurant sur la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC) sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

Dans son principe comme dans ses modalités, la tenue d'un tel scrutin est prévue par l'accord de Bougival – de même que l'accord de Nouméa avait lui aussi prévu la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie. Contrairement au choix fait par le pouvoir constituant en 1998, l'article 1^{er} ne serait en revanche pas intégré dans le corps de la Constitution.

L'article 2 du projet de loi constitutionnelle vise à réécrire le titre XIII de la Constitution, afin d'y intégrer les orientations définies par l'accord de Bougival et, plus particulièrement, d'y inscrire l'existence de l'État de la Nouvelle-Calédonie. Celui-ci correspondra à une organisation *sui generis* dotée d'une capacité d'auto-organisation.

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie se verraient transférer, dès la mise en place de la nouvelle organisation politique, la compétence en matière de relations internationales, dans les conditions définies par une loi organique.

De plus, l'État de la Nouvelle-Calédonie pourrait demander le transfert de l'exercice des compétences encore exercées par l'État, notamment les compétences régaliennes, selon des modalités définies par la même loi organique. En attendant le transfert éventuel de ces compétences, les institutions de la Nouvelle-Calédonie seraient très étroitement associées à leur exercice par l'État.

Une autre innovation prévue par l'accord de Bougival et que tend à transposer l'article 2 du présent texte réside en la possibilité donnée à l'État de la Nouvelle-Calédonie d'adopter une Loi fondamentale, qui consacrerait la capacité d'auto-organisation de l'État de la Nouvelle-Calédonie. Cette Loi fondamentale disposerait d'un domaine exclusif, s'agissant de la détermination des signes identitaires de l'État de la Nouvelle-Calédonie, de la charte des valeurs calédoniennes et du code de la citoyenneté calédonienne. Elle disposerait également d'un domaine partagé avec la loi organique, en ce qui concerne par exemple la répartition des compétences entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie.

En outre, en application de l'accord de Bougival, le projet de loi constitutionnelle prévoit la création d'une nationalité calédonienne, qui serait indissociable de la nationalité française. Seuls les nationaux français pourraient se voir attribuer la nationalité calédonienne.

Le texte reprend également les cinq conditions alternatives pour l'acquisition de la nationalité calédonienne, telles que posées par l'accord de Bougival. Seraient notamment éligibles à la nationalité calédonienne les personnes résidant en Nouvelle-Calédonie depuis au moins dix ans à la date de la demande d'acquisition de la nationalité et remplissant les conditions d'intégration que définira la Loi fondamentale.

L'accord de Bougival lie étroitement la nationalité calédonienne et l'exercice de la citoyenneté. À ce sujet, le texte vise à reprendre la composition du corps électoral pour l'élection des membres du Congrès et des assemblées de province telle que la prévoit l'accord de Bougival, dans le sens d'un dégel partiel. Cette question avait mis le feu aux poudres en mai 2024.

Pour être admis à participer à la première élection qui sera organisée en 2026 après l'approbation de l'accord de Bougival, il faudra remplir une des trois conditions suivantes : avoir été admis à participer à la consultation sur l'approbation de l'accord de Bougival ; être inscrit sur la liste électorale spéciale pour l'élection provinciale en vigueur à la date du scrutin ; ou encore, être né en Nouvelle-Calédonie ou y résider depuis au moins quinze ans de manière continue. Pour les élections provinciales suivantes, pourront voter les personnes de nationalité calédonienne.

Enfin, l'article 3 vise à conditionner l'entrée en vigueur de l'article 2, c'est-à-dire la révision du titre XIII de la Constitution, à la victoire du « oui » lors du scrutin d'approbation prévu à l'article 1^{er}. Le peuple de Nouvelle-Calédonie aura donc le dernier mot.

Mes chers collègues, il nous revient de nous prononcer sur ce projet de loi constitutionnelle d'envergure dans un contexte général singulier, marqué à la fois par des clivages politiques exacerbés et une situation économique et sociale très dégradée.

Je l'ai dit dès le début de mon propos, l'accord de Bougival constitue un tournant dans les négociations conduites à la suite du dernier référendum organisé en application de l'accord de Nouméa. Il est le fruit de longues heures de négociations menées entre l'intégralité des forces politiques calédoniennes et de concessions importantes faites des deux côtés, de la part des indépendantistes comme de celle des non-indépendantistes. La recherche d'un consensus fut d'autant plus complexe qu'il existe aujourd'hui six formations politiques, contre deux lors de l'accord de Nouméa. Même si l'on ne saurait laisser de côté le retrait, dès le mois d'août dernier, du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) de l'accord de Bougival, celui-ci traduit un consensus assez large entre les partenaires politiques calédoniens. Ce consensus n'est qu'imparfait et il importera de trouver les voies et moyens de parvenir à une unanimité. À ce titre, la reprise du dialogue avec l'ensemble des parties prenantes s'impose, parallèlement aux travaux parlementaires.

Par ailleurs, il est nécessaire d'actualiser le projet de loi constitutionnelle déposé, pour tenir compte de la signature de l'accord complémentaire Élysée-Oudinot le 19 janvier dernier, qui a éclairé l'accord de Bougival à la demande de certains partenaires.

Par cohérence, je vous proposerai donc des amendements pour intégrer à la fois les orientations définies par l'accord complémentaire Élysée-Oudinot et son calendrier de mise en œuvre.

En outre, le fait que le projet de loi constitutionnelle prévoie des renvois substantiels à la loi organique suscite des interrogations, que l'audition de la ministre des outre-mer hier n'a pas permis de lever. La loi organique devrait nous être présentée à l'été et être inscrite à l'ordre du jour des travaux du Parlement en octobre prochain. Compte tenu de l'impossibilité de disposer d'un avant-projet de loi organique, avec plus de 250 articles annoncés, il nous est difficile de nous prononcer. En particulier, le processus de transfert des compétences régaliennes à l'État de la Nouvelle-Calédonie soulève un certain nombre d'ambiguïtés.

Les dispositions de l'accord de Bougival à ce sujet ne précisent pas les suites de la procédure une fois qu'un projet conjoint de l'État et du Congrès de Nouvelle-Calédonie relatif au transfert d'une compétence régalienne aura été approuvé par la population calédonienne ; elles ne sont pas davantage

éclairées par le projet de loi constitutionnelle. Lors de son audition hier par la commission, la ministre des outre-mer ne nous a pas exposé l'intention du Gouvernement sur cette question.

Le report des élections provinciales à décembre 2026 soulève plusieurs interrogations d'un point de vue tant démocratique que juridique. Dans le cadre de nos travaux 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, Corinne Narassiguin et moi-même avons indiqué que le troisième report se justifiait par la nécessité d'éclairer et de préciser l'accord de Bougival pour parvenir au consensus le plus large possible. Force est de constater que l'accord Élysée-Oudinot a apporté des éclaircissements pour certaines des parties prenantes, mais qu'il n'a pas permis le retour du FLNKS à la table des négociations. Néanmoins, ce quatrième report qui allongerait le mandat des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie à sept ans et sept mois est une nécessité pour permettre au processus d'aboutir, même si cette solution n'est pas satisfaisante. Il faut trancher la question du corps électoral spécial, qui figure justement dans le projet de loi constitutionnelle.

En dépit de ces questions demeurant en suspens, il nous appartient de voter ce texte, car nous ne saurions modifier les équilibres trouvés au cours des négociations conduites entre juillet 2025 et janvier 2026. Bien au contraire, il incombe au Sénat, en tant que chambre des territoires, de faire preuve de responsabilité et d'accompagner la Nouvelle-Calédonie dans le processus de sortie de l'accord de Nouméa afin d'offrir des perspectives de stabilité institutionnelle et de concorde civile à la population calédonienne.

Enfin, avancer sur la voie institutionnelle, comme l'impose le contexte et comme le permettra ce texte constitutionnel, ne dispense aucunement de travailler, en parallèle, à l'élaboration d'un plan de réponse complet aux difficultés économiques et sociales majeures auxquelles est confrontée la population calédonienne depuis la crise de mai 2024. Toutes les personnes que nous avons entendues nous ont alertés sur la situation économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie, avec la fermeture de 800 entreprises, la perte de nombreux emplois ou encore la situation financière catastrophique des finances publiques. La mission interministérielle pour la Nouvelle-Calédonie, sous la direction de Claire Durrieu, mène ses travaux depuis l'automne dernier avec l'ensemble des partenaires politiques calédoniens en vue de redonner au territoire les moyens de relancer l'économie.

Sous réserve de l'adoption des amendements que j'ai déjà évoqués, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ce texte.

Mme Corinne Narassiguin. – Je remercie le rapporteur de ce rapport très complet et d'avoir organisé de nombreuses auditions au-delà des parties prenantes signataires des accords.

Ce projet de loi vise à constitutionnaliser – ce n'est pas une mince affaire – l'accord de Bougival, afin de permettre à la Nouvelle-Calédonie de conduire le processus à son terme, c'est-à-dire jusqu'à la détermination de son nouveau statut.

La grave crise que connaît actuellement ce territoire exige que l'aide économique et sociale ne soit pas conditionnée au volet institutionnel, même si nous nous accordons tous à reconnaître qu'une reprise économique ne peut être durable sans stabilité institutionnelle. Cela dit, il serait amoral et inhumain de considérer que l'on ne peut agir au plan économique et social tant que les réformes institutionnelles ne sont pas engagées. Quoi qu'il arrive, il faut absolument répondre aux urgences qui se présentent.

Nous avons eu hier l'occasion d'exprimer nos réserves lors de l'audition de la ministre des outre-mer. Sur le fond, nous considérons que, contrairement aux accords de Matignon en 1988 et de Nouméa en 1998, l'accord de Bougival est assez mince. Il s'agit certes d'une avancée historique, avec des innovations institutionnelles majeures, mais sa mise en œuvre dépend à maints égards de la loi organique, dont nous n'avons, à ce stade, que les contours. Par ailleurs, il doit absolument être élaboré en collaboration avec les parties prenantes calédoniennes pour avoir une chance d'être effectif. Or le calendrier qui nous est proposé oblige le constituant que nous sommes à prendre des décisions à l'aveugle, d'autant que l'exécutif est fluctuant dans ses positions.

Par ailleurs, le report des élections des membres du Congrès et des assemblées de province est problématique d'un point de vue démocratique. Non seulement nous devons constitutionnaliser un accord qui devra être précisé par une loi organique, mais, sur place, se posent de plus en plus de questions sur la légitimité démocratique des membres qui ont été élus en 2019 et qui continueraient à bâtir l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Avec le nouveau report des élections, leur mandat durerait sept ans et demi au lieu de cinq ans. Que dirait-on si l'on proposait ce report dans un autre territoire ? Le Conseil constitutionnel, confirmant l'avis du Conseil d'État, avait validé le troisième report, jugeant toutefois qu'il devait être le dernier. Or on nous demande aujourd'hui, au travers d'un projet de loi constitutionnelle, de faire fi de cet avis sur ce sujet fondamental qu'est le fonctionnement de notre démocratie, avec l'exercice du droit de vote et la représentativité des élus. Aussi, nous ne pourrions pas voter ce report.

Le groupe socialiste et républicain déposera des amendements en vue de la séance publique et réserve son vote pour l'heure.

Mme Cécile Cukierman. – Quand les choses vont mal, l'autorité démocratique doit être affirmée. L'organisation des élections provinciales est une sorte de serpent de mer. On peut continuer de fragiliser ces élections, en dépit de leur enjeu dans la reconstruction économique et sociale du territoire, mais le résultat ne s'en trouvera pas modifié. Il devient épuisant de

légiférer au prisme du résultat de l'élection de la province Sud – j'assume mon propos. De report en report, on ne règle rien, ni pour les Caldoches, ni pour les Kanaks, ni pour les métropolitains.

Je m'interroge toujours sur l'opportunité d'avoir nommé l'accord « Élysée-Oudinot » si l'on voulait qu'il soit accepté sur place. Il est très ambitieux quant à son calendrier législatif. On peut finir un quinquennat de plusieurs manières : l'échec d'un référendum ou d'un Congrès à Versailles... N'oublions pas toutefois les conditions qui président à la réunion du Parlement en Congrès ! Certes, nous les connaissons tous ici, mais si jamais un conseiller de l'Élysée lisait nos comptes rendus, cela permettrait de ne pas négliger certaines réalités...

Que contiendra la loi organique ? Nous n'en savons rien. Allons-nous vers une hyper-provincialisation de la Nouvelle-Calédonie ? Je ne le pense pas.

Nous ne voterons pas ce texte ; nous avons d'ailleurs déjà déposé une motion tendant à opposer la question préalable. En séance publique, par la voix de notre collègue Robert Wienie Xowie, nous rappellerons les positions d'une partie des habitants de Nouvelle-Calédonie, notamment les Kanaks, sans avoir pour autant la prétention de parler en leur nom à tous. Nous affirmerons également que l'on ne saurait différer en permanence les élections. À force de tendre la corde, elle finit par se rompre.

M. Patrick Kanner. – J'adresse tous mes remerciements à Agnès Canayer, car nous avons travaillé en toute transparence durant les auditions sur ce sujet ô combien complexe et hautement inflammable – ce ne sont pas les événements du 13 mai 2024 qui me donneront tort.

Le groupe socialiste et républicain avait demandé début février l'organisation d'un débat au Parlement dans le cadre de l'article 50-1 de la Constitution, mais le Premier ministre n'y a pas donné suite. Selon toute vraisemblance, nous aurons des réponses lors de la discussion générale en séance publique mardi prochain. Je le regrette, car le Premier ministre - c'est son rôle, et même son devoir - aurait pu alors exprimer la position du Gouvernement sur tous les sujets évoqués précédemment par Corine Narassiguin et Cécile Cukierman.

Nous sommes très réservés sur la procédure. Nous exprimerons nos remarques sur le fond lors du débat en séance publique. Pour l'heure, je réitère notre très grande interrogation sur la pertinence d'un nouveau report des élections provinciales. En effet, ce n'est pas de cette façon que nous ferons évoluer positivement la démocratie. Les réponses très fermes qui nous ont été apportées hier par la ministre des outre-mer montrent une sorte de blocage, qui ne peut pas être de bon aloi, car ce sujet mérite du temps, de l'apaisement et de la concertation.

Or combien de fois avons-nous évoqué nos craintes lors du troisième référendum de décembre 2021, puis lors de la réforme du corps électoral ? Combien de fois avons-nous exprimé nos réserves sur la nomination

d'une élue calédonienne au gouvernement, sur la consultation annoncée par la ministre des outre-mer sur les accords de Bougival dans un cadre totalement inapproprié, et qui a été heureusement abandonnée grâce au groupe de contact sur la Nouvelle-Calédonie du Sénat. Bref, tous les éléments sont là pour renflammer le Caillou, si vous me permettez cette métaphore.

Nous exprimerons en séance nos réserves et nos craintes et porterons des amendements qui, je l'espère, pourront être accueillis avec un minimum d'attention de la part de la majorité sénatoriale.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous aurons le débat en séance. Le sujet est essentiel. Certes, on parle d'un territoire éloigné de l'Hexagone, mais il est un acteur essentiel de la région indopacifique. Aussi est-il important d'accompagner la population de Nouvelle-Calédonie.

Je partage un certain nombre de vos constats. Le report des élections provinciales pose question, je l'ai dit. Mais si l'on veut que le processus aboutisse, nous n'avons pas d'autre choix que de le voter, tout en soulevant les limites qu'impose cet exercice.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Je rappelle que, dans le cadre d'un projet de loi constitutionnelle, la commission n'établit pas de texte. Nous examinerons donc en séance publique le projet de loi constitutionnelle tel que déposé par le Gouvernement, même si nous adoptons dès à présent des amendements.

Mme Corinne Narassiguin. – J'indique que notre groupe ne participera pas aux votes sur les amendements présentés par le rapporteur. Nous réservons notre vote pour la séance publique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 2 a pour objet d'étendre l'objet de la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie à l'accord Élysée-Oudinot et de reporter de trois mois la date limite d'organisation de la consultation, soit jusqu'au 26 juillet 2026.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 2

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 3 vise à tenir compte de l'accord Élysée-Oudinot.

L'amendement n° 3 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 4 vise à clarifier la formulation en étant plus proche de celle qui figure dans l'accord de Bougival, lequel précise qu'« au cours de la mandature débutant en 2026,

la Nouvelle-Calédonie adoptera la Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie consacrant sa capacité d'auto-organisation ».

L'amendement n° 4 est adopté, de même que les amendements rédactionnels n° 5 et n° 6.

Après l'article 2

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 8 vise à reporter les élections des membres du Congrès et des assemblées de province au 20 décembre 2026 au plus tard.

L'amendement n° 8 est adopté.

Article 3

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 7 vise à tenir compte de la signature de l'accord Élysée-Oudinot.

L'amendement n° 7 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi constitutionnelle, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme CANAYER	2	Intégration de l'accord Elysée-Oudinot dans l'objet de la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie et report de la date limite pour l'organisation de celle-ci	Adopté
Article 2			
Mme CANAYER	3	Intégration de la mention de l'accord complémentaire Elysée-Oudinot	Adopté
Mme CANAYER	4	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme CANAYER	5	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme CANAYER	6	Amendement rédactionnel	Adopté
Article additionnel après Article 2			
Mme CANAYER	8	Report des élections provinciales au 20 décembre 2026 au plus tard	Adopté
Article 3			
Mme CANAYER	7	Amendement rédactionnel	Adopté

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME NAÏMA MOUTCHOU, MINISTRE DES OUTRE-MER

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous entendons à présent Naïma Moutchou, ministre des outre-mer, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie. Notre commission examinera demain matin le rapport d'Agnès Canayer sur ce texte, qui sera débattu en séance publique mardi prochain.

Madame la ministre, lors de votre dernière audition par notre commission, en novembre 2025, dans le cadre de l'examen des crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2026, vous reveniez justement d'un déplacement en Nouvelle-Calédonie. Vous aviez alors évoqué l'organisation d'une consultation citoyenne anticipée, qui se serait tenue à la mi-mars, ce qui aurait reporté à plus tard l'examen du projet de loi constitutionnelle prévu dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Bougival, signé le 12 juillet 2025.

Toutefois, depuis l'automne dernier, le contexte a considérablement évolué et le Gouvernement a lui-même changé de stratégie. La mission de facilitateurs que vous aviez mandatée au début du mois de décembre n'a, semble-t-il, pas eu la portée espérée. En raison de l'opposition exprimée par le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) ainsi que par une partie du Congrès de Nouvelle-Calédonie, le projet de loi ordinaire visant à organiser la consultation citoyenne anticipée a été finalement abandonné.

La priorité a été donnée à la poursuite des discussions avec les forces politiques calédoniennes. Un nouveau cycle de négociations a ainsi été ouvert par le président de la République le 16 janvier dernier, au terme duquel un accord complémentaire à l'accord de Bougival, dit « Élysée-Oudinot », a été signé. Cet accord complémentaire vient préciser l'accord de Bougival sur quelques points, tout en actualisant le calendrier de mise en œuvre initialement prévu.

Pour autant, c'est bien le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie tel qu'il avait été déposé sur le Bureau du Sénat le 14 octobre dernier qui a été inscrit à l'ordre du jour des travaux de notre assemblée. Ce projet de loi vise à inscrire dans la Constitution les orientations définies par l'accord de Bougival. Il constitue le socle d'une nouvelle architecture juridique et la base du nouveau statut institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, vingt-sept ans après la signature de l'accord de Nouméa. Ce dernier est arrivé au terme de son calendrier avec l'organisation du troisième et dernier référendum sur l'autodétermination, en décembre 2021.

Indéniablement, l'accord de Bougival comporte des dispositions inédites sur le plan juridique, à commencer par l'instauration d'un État de la Nouvelle-Calédonie, que l'accord définit lui-même comme une organisation *sui generis* au sein d'un ensemble national. On peut également citer la possibilité de transférer des compétences régaliennes à l'État de la Nouvelle-Calédonie, ou encore l'adoption d'une Loi fondamentale par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui consacrera sa capacité d'auto-organisation.

Sans présenter en détail l'ensemble des dispositions que comporte le projet de loi constitutionnelle, je souhaite simplement faire part d'une interrogation. Le projet de loi renvoie à la loi organique la détermination des modalités de transfert des compétences régaliennes à l'État de la Nouvelle-Calédonie. Or les dispositions de l'accord de Bougival, qui sont censées constituer les lignes directrices de cette loi organique, ne permettent pas de lever certaines ambiguïtés à leur propos.

L'accord de Bougival précise que « le Congrès de la Nouvelle-Calédonie pourra adopter une résolution à la majorité qualifiée de trente-six membres, demandant que soient transférées à la Nouvelle-Calédonie des compétences de nature régalienne [...]. En cas d'adoption d'une telle résolution, un comité de travail sera mis en place entre l'État et une délégation spéciale du Congrès de la Nouvelle-Calédonie [...]. Un projet conjoint de l'État et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie pourra être soumis à l'approbation des Calédoniens ».

Un tel « projet conjoint de l'État et du Congrès » nous laisse quelque peu sur notre faim, avouons-le. Qui, au sein de l'État, le validera ? Quelle sera la suite de la procédure ? La loi organique pourra-t-elle fonder à elle seule l'effectivité du transfert une fois celui-ci demandé par le Congrès et approuvé par les Calédoniens ? Ou bien le Parlement national sera-t-il appelé à se prononcer à chaque fois sur le transfert d'une compétence régalienne, comme c'est le cas dans le cadre des transferts de compétences à l'Union européenne ? Si oui, le projet de loi constitutionnelle ne devrait-il pas être plus précis ?

Avant de vous donner la parole, madame la ministre, je la cède à notre rapporteur Agnès Canayer, qui complétera cette première série de questions.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Madame la ministre, notre présidente vous a adressé de nombreuses questions qui ont souvent été posées lors des auditions que nous avons menées dans un temps très contraint. Permettez-moi de vous soumettre deux interrogations supplémentaires.

La première porte sur le transfert des compétences de l'État de la Nouvelle-Calédonie vers les provinces et sur l'incidence potentielle de ces transferts sur la cohérence et l'unité entre provinces. La question suscite de fortes interrogations en Nouvelle-Calédonie, car si l'accord de Bougival pose le principe du mécanisme de transfert de compétences, il renvoie à la loi

organique la définition de ses modalités. Le projet de loi constitutionnelle est quant à lui très sobre sur l'encadrement de tels transferts.

Le risque est que le transfert de compétences de l'État vers les provinces aboutisse à une Nouvelle-Calédonie à plusieurs vitesses, marquée par une différenciation très forte entre les provinces, certaines étant susceptibles de se voir attribuer plus de compétences que d'autres. Vous n'êtes pas sans savoir qu'au Sénat, nous sommes habituellement très attachés au principe de différenciation territoriale, mais vous connaissez les inquiétudes que ce sujet provoque en Nouvelle-Calédonie. Pourriez-vous nous rassurer sur ce point ?

Par ailleurs, le projet de loi constitutionnelle procède à des renvois massifs à la loi organique, en conformité avec l'accord de Bougival lui-même. Or, pour le moment, nous ne disposons pas de précisions sur le contenu d'une telle loi organique. Pourriez-vous nous indiquer les grandes lignes du projet de loi organique à venir, avant que le Sénat n'examine le projet de loi constitutionnelle en séance publique la semaine prochaine ?

Mme Naïma Moutchou, ministre des outre-mer. – La Nouvelle-Calédonie n'a jamais été un dossier parmi d'autres ; c'est un engagement politique, une histoire et, aujourd'hui, un choix particulièrement stratégique pour le territoire et le pays.

Le projet de loi constitutionnelle que vous vous apprêtez à examiner s'inscrit dans un processus politique engagé depuis plus de trente ans. Ce texte n'est pas une parenthèse technique, c'est un acte de continuité et de responsabilité, dans la lignée de ce que la République a su faire pour les Calédoniens quand elle a privilégié le dialogue. Cette révision vise à traduire dans la norme suprême les équilibres patiemment construits depuis la fin du troisième référendum.

Dans cette perspective, une étape importante a été franchie le 19 janvier dernier par les partenaires calédoniens venus à Paris sur l'invitation du Président de la République. Après trois jours d'échanges approfondis au ministère des outre-mer, les cinq délégations ayant répondu à l'invitation, sur les six délégations invitées, ont apporté des éclairages à l'accord de Bougival signé le 12 juillet 2025. Deux textes viennent aujourd'hui le compléter : un accord complémentaire sur le volet institutionnel, et un protocole financier destiné à consolider le pacte de refondation déjà présenté en amont par le Premier ministre.

Ces travaux ont permis de trouver un équilibre politique important, mais fragile. Parvenir à un tel compromis n'est jamais simple. Quelques jours après sa signature, les partenaires sont venus ensemble le présenter devant le groupe de contact du Sénat sur la Nouvelle-Calédonie pour témoigner de leur engagement commun à mettre en œuvre un nouveau cadre institutionnel pour la Nouvelle-Calédonie.

La signature de l'accord de Bougival par toutes les délégations calédoniennes, y compris le FLNKS, a été l'aboutissement de mois de négociations exigeantes et de travaux techniques menés avec l'ensemble des forces politiques représentées au Congrès de la Nouvelle-Calédonie. L'accord de Bougival traduit la volonté de bâtir un cadre institutionnel renouvelé et pérenne, après des années d'impasse consécutives à la séquence référendaire prévue par l'accord de Nouméa et après les violences de mai 2024, qui ont fracturé la société calédonienne et confirmé la nécessité d'un nouvel accord global, porteur de stabilité.

L'accord de Bougival ouvre des avancées institutionnelles majeures. Il prévoit notamment la création de l'État de la Nouvelle-Calédonie, inscrit dans la Constitution française, qui pourra être reconnu par la communauté internationale ; la reconnaissance d'une double nationalité, une nationalité calédonienne coexistant avec la nationalité française ; la création d'une Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie pour consacrer sa capacité d'auto-organisation ; l'ouverture du corps électoral pour les prochaines élections provinciales de 2026 aux 12 000 natifs, dont la moitié est de statut civil coutumier, et aux 5 900 résidents depuis au moins quinze ans ; le transfert de la compétence en matière de relations internationales dans le champ des compétences propres de la Nouvelle-Calédonie, lui permettant d'agir, de signer et de coopérer directement avec ses voisins dans le respect des engagements et des intérêts de la France ; la faculté pour le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, à la majorité qualifiée de trente-six membres sur cinquante-six, d'adopter une résolution demandant le transfert de compétences régaliennes ; le maintien par l'État des compétences de défense, de sécurité et d'ordre public, de justice et de monnaie, avec une association étroite de la Nouvelle-Calédonie à l'exercice de ces compétences. En janvier dernier, une séquence de discussion conduite au ministère des outre-mer a d'ailleurs permis d'envisager de manière concrète de premières modalités d'association.

En signant l'accord Élysée-Oudinot, les partenaires ont rappelé leur attachement aux avancées de l'accord de Bougival et se sont accordés sur des précisions relatives à cinq points essentiels : la reconnaissance de l'identité kanak et l'affirmation de l'identité calédonienne ; l'exercice du droit à l'autodétermination ; l'attractivité économique ; la loi fondamentale et la capacité d'auto-organisation ; le calendrier indicatif de mise en œuvre.

Tout d'abord, la pleine reconnaissance de l'identité kanak, inscrite dans le préambule de l'accord de Nouméa, qui demeure un texte fondateur, a été confirmée. Les partenaires ont également conforté l'affirmation de l'identité calédonienne en lien avec l'émergence de la notion de peuple calédonien. Dans le sillage du « chemin du pardon » proposé par le chef de l'État en juillet 2023, ils ont choisi d'inscrire dans l'accord la voie d'une réconciliation des mémoires et des communautés, afin de réparer les blessures du passé et de bâtir une concorde calédonienne. Ces précisions visaient aussi

à répondre aux craintes exprimées par le FLNKS et par le Sénat coutumier à propos du préambule de l'accord de Bougival.

Je regrette que le FLNKS n'ait pas pris part à cette séquence. Je sais néanmoins qu'au sein même de l'Union calédonienne, des voix s'étaient exprimées en faveur de la participation à ces discussions, preuve que le débat traverse aujourd'hui ce mouvement et qu'il continue de s'y structurer. Nous sommes à un moment où le dialogue est indispensable. Les enjeux sont trop importants pour que les échanges s'interrompent durablement. Le FLNKS, je le sais, n'est pas figé : ses positions ont évolué ces derniers mois, les débats internes en son sein sont réels et traduisent une réflexion en cours sur les perspectives institutionnelles.

En août 2025, sa délégation évoquait l'accord de Kanaky pour une pleine indépendance à l'horizon de 2027. En novembre dernier, lors de nos échanges, elle mettait en avant le projet de Deva. Les lignes bougent, en témoigne la réélection d'Emmanuel Tjibaou à la présidence de l'Union calédonienne (UC). Ma porte reste donc ouverte.

L'accord ouvre de véritables avancées, ce qui explique que les indépendantistes du Parti de libération kanak (Palika) le soutiennent également. Il y a trois mois, ce parti s'est définitivement retiré du FLNKS, dont il était membre fondateur depuis quarante et un ans. Le Palika, qui affirme continuer de porter le projet d'indépendance, explique notamment ne plus se reconnaître dans les décisions prises sans aucune concertation par le FLNKS, lequel continue pourtant de prôner le dialogue et le consensus avec tous les partenaires politiques. Cet état d'esprit l'a conduit à défendre l'accord de Bougival qui, selon lui, fixe le chemin d'accès progressif à la souveraineté.

Pour ce qui concerne l'exercice du droit à l'autodétermination, les partenaires ont souhaité dépasser la logique binaire des référendums issus de l'accord de Nouméa. Ce droit s'exprimera désormais à l'aide d'un mécanisme de transfert progressif des compétences régaliennes, fondé sur des majorités renforcées et sur l'approbation par consultation des Calédoniens. Cet équilibre incarne l'esprit de consensus des partenaires et le fameux « pari de la confiance » de Bougival.

Les échanges ont été approfondis, notamment dans le cadre d'un atelier consacré à l'association de l'exercice des compétences régaliennes. Ils nourrissent d'ailleurs le travail en cours pour le projet de loi organique. Le relevé de conclusions remis aux partenaires à Paris après une journée de travail formalise le champ des possibles et souligne l'ampleur du travail à venir pour traduire les accords en dispositions opérationnelles.

Le comité de suivi prévu par l'accord jouera désormais un rôle central dans l'accompagnement de cette association. L'accord complémentaire précise qu'il aura notamment pour mission d'en évaluer la mise en œuvre et d'alimenter la réflexion sur un éventuel transfert des compétences

régaliennes. Les modalités concrètes seront définies dans le cadre de la loi organique par les acteurs politiques calédoniens eux-mêmes.

Les partenaires ont également réaffirmé l'ambition des provinces en matière d'attractivité économique. Celles-ci demeurent l'échelon privilégié du développement économique et social de la Nouvelle-Calédonie. La future loi organique traduira les compétences et les outils dont elles seront dotées, tout en garantissant la solidarité territoriale. Chaque province pourra ainsi conduire des politiques d'attractivité et de développement adaptées à ses spécificités. L'État a veillé à écarter le risque d'une « hyper-provincialisation », et je tiens à rassurer ceux qui sont inquiets : l'unité de la Nouvelle-Calédonie ne saurait être remise en cause.

Concrètement, un transfert partiel de la compétence fiscale est envisagé dans un cadre défini par la loi organique : il concerne la nature des impositions, les marges de modulation de l'assiette et des taux. Ce transfert sera assorti de la garantie d'un mécanisme de solidarité financière permettant de poursuivre l'objectif de rééquilibrage. Les transferts des compétences du territoire vers les provinces ne sauraient être ni automatiques ni de plein droit, ainsi que le Conseil d'État l'a rappelé dans son avis.

Sur le plan institutionnel, les partenaires ont souhaité préciser la hiérarchie des normes définies par l'accord de Bougival, reprenant la position du Conseil d'État. Le champ ouvert à la Loi fondamentale pourra être large et le législateur organique ne saurait en restreindre l'étendue sans méconnaître le principe d'auto-organisation.

Le nouveau calendrier prévisionnel de mise en œuvre prévoit successivement, après la publication de l'accord Élysée-Oudinot au *Journal officiel* qui a déjà eu lieu, la révision constitutionnelle, la présentation de l'avant-projet de loi organique, la consultation des Calédoniens, puis l'organisation des élections provinciales avant la fin de l'année.

Le calendrier parlementaire envisagé prévoit que le projet de loi constitutionnelle sera examiné en séance par l'Assemblée nationale la semaine du 30 mars prochain. La réunion du Congrès de Versailles pourrait quant à elle se tenir en avril prochain – cette date est purement indicative. En outre, si une navette se révélait nécessaire pour parvenir à un texte stabilisé et partagé, elle serait naturellement engagée. Tout cela relève de la souveraineté du Parlement.

Le projet de loi constitutionnelle que j'ai l'honneur de vous présenter n'est pas un acte unilatéral de l'État. Il a été coconstruit dans le cadre d'un comité de rédaction installé par le ministre d'État Manuel Valls le 20 août dernier à Nouméa pour poursuivre la dynamique de négociation et de construction collective et transpartisane qui a conduit à la signature de l'accord. Cinq formations politiques calédoniennes sur six y ont contribué.

Le projet de loi constitutionnelle comporte trois articles. L'article 1^{er} entrera en vigueur dès le lendemain de l'adoption du projet de loi constitutionnelle par le Congrès. Il prévoit la consultation des Calédoniens : le corps électoral sera celui des consultations référendaires, mis à jour. L'ensemble des autres dispositions du projet de loi n'entreraient en vigueur que si les dispositions de l'accord de Bougival étaient approuvées.

L'article 2 porte sur l'ensemble des dispositions relatives à l'évolution statutaire de la Nouvelle-Calédonie. Il prévoit que le titre XIII de la Constitution s'intitulera « De l'État de la Nouvelle-Calédonie », et comprendra cinq articles.

L'article 76 crée la loi organique, dont le rôle sera notamment de déterminer la répartition des compétences entre l'État et les institutions de la Nouvelle-Calédonie, les modalités de transfert des compétences, y compris régaliennes, de l'État vers la Nouvelle-Calédonie, les conditions d'exercice de la compétence en matière de relations internationales et les dispositions relatives aux compétences des provinces.

L'article 77 crée la Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie, adoptée par le Congrès calédonien. Elle dispose d'un domaine exclusif - charte des valeurs calédoniennes, code de la citoyenneté, signes identitaires - et d'un domaine partagé avec la loi organique, où elle pourra intervenir dans tous les champs qui seront laissés libres par le législateur organique - organisation et fonctionnement des institutions calédoniennes, répartition des compétences entre les institutions, domaine respectif des actes législatifs et réglementaires. En outre, la Loi fondamentale peut être habilitée par la loi organique spéciale à compléter ou préciser certaines de ses dispositions.

L'article 78 prévoit que certaines mesures nécessaires à la mise en œuvre des accords de Bougival pourront être prises par la loi.

L'article 79 crée la nationalité calédonienne en reprenant les critères fixés dans l'accord de Bougival du 12 juillet 2025.

L'article 80 fixe le corps électoral spécial pour les élections provinciales de 2026. Il prévoit en outre que, sauf si la Loi fondamentale n'a pas été adoptée, à compter des provinciales qui se tiendront en 2031, l'ensemble des électeurs de nationalité calédonienne seront admis à participer.

Enfin, l'article 3 du projet de loi constitutionnelle précise les modalités d'entrée en vigueur de ses dispositions.

Ce projet de loi constitutionnelle déposé le 14 octobre dernier au Sénat fera l'objet de plusieurs amendements du Gouvernement. Ils viseront tout d'abord à prendre en compte la nouvelle date maximale de consultation des Calédoniens, fixée au plus tard le 26 juillet 2026 et non plus le 26 avril prochain. Ces amendements viseront ensuite à intégrer l'accord complémentaire Élysée-Oudinot afin d'en constitutionnaliser les orientations.

Enfin, ils viseront à reporter les élections provinciales en prévoyant, par un nouvel article, leur tenue au plus tard le 20 décembre 2026 et, à titre exceptionnel pour ce scrutin, l'adoption par décret en Conseil d'État des mesures nécessaires à son organisation.

Mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi de terminer la présentation du volet institutionnel en évoquant le projet de loi organique. Un premier travail de rédaction a débuté, sous l'impulsion de la direction générale des outre-mer (DGOM). Madame la présidente, madame le rapporteur, je vous ai adressé, ainsi qu'à l'ensemble des présidents de groupe, une note de la DGOM ainsi que différents documents, notamment un tableau prévisionnel de répartition des articles entre la loi organique et la Loi fondamentale, et un relevé des conclusions de l'atelier consacré aux compétences régaliennes en janvier dernier, établi avec l'ensemble des forces politiques.

Cette première base de rédaction permettra d'ouvrir une phase de concertation interministérielle de plusieurs semaines. Dans un second temps, entre mars et avril prochains, le texte sera soumis à un comité de rédaction qui réunira les partenaires calédoniens. La DGOM et le Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, à tout le moins, seront mobilisés pour accompagner ce travail.

Dans ces conditions, il m'est impossible de vous présenter à ce stade un projet de loi organique entièrement rédigé. L'ampleur du chantier implique des concertations approfondies avec les partenaires. Ce n'est qu'à l'issue de ce processus que le Gouvernement sera en mesure de vous adresser un texte stabilisé.

Le calendrier de travail, tel que le cinquième point de l'accord Élysée-Oudinot le prévoit, envisage la présentation d'un avant-projet de loi organique en mai prochain, afin que les Calédoniens puissent en disposer lors de la consultation sur l'approbation des accords, attendue en juin ou en juillet prochains. Le Parlement serait ensuite saisi du projet de loi organique à l'automne, pour permettre l'adoption du texte avant la fin de l'année.

Enfin, aucun cadre institutionnel ne tient sans perspectives économiques et sociales. Les partenaires calédoniens ont souhaité compléter le pacte de refondation qui, conformément aux orientations économiques et sociales de l'accord de Nouméa, est structuré autour de cinq piliers dotés de près de 2 milliards d'euros sur la période 2026-2030. Ce pacte traduit un engagement fort de l'État, malgré le contexte budgétaire exigeant. Le protocole financier doit permettre de répondre aux enjeux de relance, qui concernent notamment la filière du nickel, la pérennisation du système social et le désendettement de la Nouvelle-Calédonie.

Concrètement, il se traduit dès 2026 par 1,1 milliard d'euros de financement. Il prévoit 130 millions d'euros pour l'attractivité et la relance de la création d'emplois, une baisse de l'impôt sur les sociétés, des garanties

bancaires, des mesures de défiscalisation pour les entreprises qui ont été détruites. Il prévoit également 30 millions d'euros pour les investissements dans les infrastructures, plus de 500 millions d'euros pour soutenir la filière du nickel, 12 millions d'euros pour donner des perspectives à la jeunesse, à travers les services civiques, les éducateurs spécialisés, le régiment de service militaire adapté en Nouvelle-Calédonie (RSMA-NC), 429 millions d'euros pour le soutien aux finances publiques par des prêts garantis par l'État (PGE), des subventions ou encore une année blanche, ainsi que 10 millions d'euros pour l'urgence sociale.

Mesdames, messieurs les sénateurs, les partenaires calédoniens ont ouvert une nouvelle étape du dialogue qui a permis d'aboutir à un compromis équilibré. Il n'existe aujourd'hui ni voie alternative ni contre-projet partagé. Chacun en a conscience, ce processus ne pourra aboutir que par une mobilisation conjointe du Gouvernement et du Parlement.

Après des années d'impasse politique, après les fractures que les émeutes ont révélées et la crise économique et sociale qui en a résulté, la Nouvelle-Calédonie a besoin d'une stabilité retrouvée. C'est précisément ce que permettent les accords. Les points qui faisaient débat ont été précisés ; le protocole financier qui les accompagne offre enfin au territoire les moyens de se redresser. Ils ne produiront pleinement leurs effets qu'avec de la visibilité pour les acteurs économiques.

Au fond, notre projet de révision constitutionnelle poursuit une ambition : réaffirmer la place singulière de la Nouvelle-Calédonie à travers une trajectoire institutionnelle inédite. Il s'agit de tourner une page sans en renier l'esprit et d'ouvrir un nouveau chapitre pour que les Calédoniens puissent écrire leur avenir en confiance.

Dans un contexte géopolitique instable, au sein d'une région Pacifique où les convoitises s'affirment, la stabilité de la Nouvelle-Calédonie n'est pas un enjeu lointain. Elle touche à notre présence dans le monde et au rapport que la France entretient avec lui.

La phase parlementaire sera décisive pour que ce processus se concrétise. Je formule le vœu que le sujet de la Nouvelle-Calédonie continue d'être traité au Sénat, comme par le passé, dans un esprit de responsabilité collective au-delà des clivages et des échéances à venir. En effet, au bout du chemin, ce sont bien les Calédoniens qui décideront : le dernier mot leur appartiendra.

Mme Corinne Narassiguin. – Madame la ministre, nous vous remercions de votre exposé très complet.

Comme vous le savez, après la tribune publiée par plusieurs parlementaires socialistes et les échanges que nous avons déjà eus, nous estimons que ce projet de loi constitutionnelle fondé sur les accords de Bougival et Élysée-Oudinot, dans ce calendrier particulier, est très insatisfaisant. Pour vous le dire très honnêtement, le pari semble impossible à tenir.

Durant les auditions menées par le rapporteur, la question du quatrième report des élections a été posée avec insistance, de la part tant des juristes que des représentants de partis politiques calédoniens. Il y a là un problème fondamental.

Le Parlement national a voté un troisième report, en adoptant une proposition de loi transpartisane. Nous pensions alors que l'accord de Bougival était consensuel. Ensuite, l'UC-FLNKS s'est retiré de l'accord, ce qui nous semble regrettable. Le Sénat a alors donné le ton des débats au Parlement : en raison du rejet du texte par l'Assemblée en première lecture, c'est lors de la commission mixte paritaire qu'il a été décidé de changer l'intention politique de ce troisième report.

Dans notre esprit, il devait s'agir du dernier report des élections, ce en quoi nous suivions l'avis du Conseil d'État. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a ensuite appuyé cette position en mettant en avant le respect fondamental des principes de notre démocratie, qui s'appliquent aussi bien en Nouvelle-Calédonie que partout ailleurs sur le territoire, mais aussi l'importance de veiller à ne pas établir de jurisprudences potentiellement risquées dans le droit français.

Par ailleurs, après l'adoption d'un amendement déposé par les six présidents de groupe politique auteurs de la proposition de loi organique visant à reporter les élections provinciales, une proposition de rédaction des députés socialistes a été adoptée lors de la réunion de la commission mixte paritaire, afin de modifier l'intitulé de la proposition de loi pour préciser qu'elle devait permettre d'élargir le consensus. Malheureusement, les convocations pour les réunions en vue de l'accord Élysée-Oudinot n'ont pas été propices à l'élargissement du consensus. Cet accord débouche sur un calendrier qui exigerait que nous votions un quatrième report des élections. Se pose là un problème démocratique pour la Nouvelle-Calédonie : on nous demande d'allonger des mandats, qui devaient initialement durer cinq ans, de deux ans et demi.

D'après les auditions du rapporteur, les Calédoniens, y compris ceux qui sont très favorables à une nouvelle avancée sur l'accord, sont mécontents de la perspective de ce quatrième report. Il leur donne l'impression que les élus calédoniens sont allés négocier leur sécurité personnelle alors que leur légitimité démocratique est de plus en plus contestée – ils ont été élus en 2019. Or ce sont ces élus qui ont signé les accords de Bougival et Élysée-Oudinot ; ils seront appelés à se prononcer en Congrès sur le projet de loi organique, et amenés à faire campagne lors de la consultation sur l'accord prévue par le projet de loi constitutionnelle.

Alors que le Conseil constitutionnel a déjà considéré que nous sommes allés au bout de l'extension des mandats, il nous semble pour le moins déplacé de demander aux législateurs que nous sommes de contourner une décision du Conseil constitutionnel, d'autant plus sur un sujet aussi

fondamental. Il est certes tout à fait normal de faire évoluer la Constitution, mais ce dont il est question, c'est de déroger à la légitimité démocratique des élus. Dans le contexte politique actuel, alors qu'il est tout à fait possible que l'extrême droite remporte la prochaine élection présidentielle, proposer d'ainsi rallonger la durée des mandats, même dans des situations exceptionnelles, créerait un précédent auquel il faut réfléchir.

Quoi que l'on pense du FLNKS, le processus calédonien est un processus de décolonisation. Que le FLNKS, compte tenu de son importance historique, ne soit pas partie à l'accord, que cet accord n'inclue pas un nombre significatif d'indépendantistes kanak et qu'il ne soit donc pas consensuel, est problématique.

Imaginons que la navette parlementaire aboutisse et que le Congrès soit convoqué à Versailles, en avril ou en mai – même si nous savons tous que c'est très probablement compromis. L'accord obtenu sera alors politiquement très fragile et sa mise en œuvre extrêmement délicate. Cela n'est pas la bonne méthode pour la stabilité de la Nouvelle-Calédonie. Comment un tel accord garantirait-il la fin du processus de décolonisation ?

Ni le constituant ni le législateur organique n'auront la légitimité politique pour amender les projets de loi constitutionnelle puis organique, car ils devront respecter le consensus obtenu. Nous pourrions amender pour améliorer la qualité juridique de la loi, mais il ne nous appartient pas de modifier l'esprit politique d'un accord noué entre les parties calédoniennes. C'est aux Calédoniens de définir l'esprit de ce processus de décolonisation – pas à nous.

Adopter un projet de loi constitutionnelle alors que le travail avec les parties calédoniennes sur le projet de loi organique – auquel l'accord de Bougival renvoie sur de nombreux points, contrairement à celui de Nouméa – n'a pas encore eu lieu pose problème. Vous demandez au Parlement français d'endosser une lourde responsabilité ! C'est pourquoi, en l'état, les socialistes ne voient pas comment ils pourraient voter ce projet de loi constitutionnelle.

Mme Naïma Moutchou, ministre. – Je reconnais que le calendrier est imparfait et en partie insatisfaisant. Mais il est indispensable parce que le projet de loi constitutionnelle doit être adopté, les Calédoniens consultés et le projet de loi organique examiné, dans des délais raisonnables. Voilà pourquoi les élections provinciales doivent être reportées à la fin de l'année.

La mise en œuvre des accords de Bougival et Élysée-Oudinot n'est possible qu'avec les élus ayant participé aux discussions depuis Bougival – et même avant. Il doit continuer à être porté par ceux qui l'ont souhaité. Ce sont ces élus qui rédigeront le projet de loi organique, sur la base de nos échanges depuis novembre, car ce projet de loi doit émaner d'un consensus des partenaires calédoniens. Ces élus sont légitimes à faire campagne au moment de la consultation des Calédoniens.

Vous avez raison : la démocratie, ce sont des élections. Cette situation, insatisfaisante, s'impose à nous. La démocratie, c'est aussi un cadre : sans report des élections en décembre, elles auraient lieu en juin, comme le prévoit la loi organique du 6 novembre dernier, c'est-à-dire au beau milieu du processus, dans un cadre institutionnel instable et illisible...

J'ai peur que de telles élections soient plus un moment de confrontation que de légitimation, qu'elles conduisent à des tensions sur le territoire, qu'elles s'apparentent à un référendum pour ou contre l'indépendance et que les nouveaux élus décident de mettre fin aux discussions, ce qui ne serait pas dans l'intérêt du territoire.

Voilà pourquoi il faut donner sa chance à ce processus, certes imparfait, mais qui a le mérite de donner de la visibilité – avec un calendrier – et d'impliquer des élus qui ont suivi les discussions depuis le début. Avec un Congrès renouvelé, nous risquerions de nous retrouver dans une impasse, ce qui n'est pas dans l'intérêt des Calédoniens.

Oui, vous avez raison de dire que le projet de loi organique est le cœur du réacteur, puisqu'il déterminera toute l'organisation du territoire. Là seront traités les vrais sujets.

Je l'ai dit, ce texte n'est pas encore écrit. C'est un travail de grande ampleur, qui ne pourra pas se faire sans les partenaires calédoniens. Ce n'est pas à l'État de prendre la plume pour définir les modalités des transferts de compétences, par exemple. Notre objectif est que ces questions d'abord locales soient tranchées par consensus, ce qui facilitera le travail du Parlement.

Ma méthode, c'est la transparence et l'information. Au lendemain de la signature des accords de Bougival et Élysée-Oudinot, j'ai demandé à la DGOM d'entamer le travail sur ce projet de loi organique. Les grandes orientations sont présentées dans le document que je vous ai transmis.

Je souhaite qu'un travail s'engage sur place, dès la semaine prochaine, avec les forces politiques du territoire, mais aussi la DGOM, le Haut-Commissariat de la République, peut-être une personnalité qualifiée, voire des parlementaires s'ils le souhaitent. Ce travail devra aboutir fin mars, afin que, avant le début de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, je puisse, si vous le souhaitez, vous rendre compte de ce qui émane des forces politiques sur ce projet de loi organique et refaire un point de situation politique générale. Nous pourrions aussi reparler du calendrier ; peut-être la situation aura-t-elle changé d'ici là ?

Ce processus, long, ponctué d'étapes, nous engage jusqu'à la fin de l'année. Ne pas adopter le projet de loi constitutionnelle, c'est fermer la porte, définitivement. Comment amener quiconque à la table des négociations, s'il n'y a plus de table ? Si, à l'inverse, nous faisons le pari de la confiance – examen du projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale, Congrès, examen du projet de loi organique –, nous nous laissons le temps de

convaincre les absents de revenir à la table des négociations. C'est aussi notre objectif.

Le FLNKS s'est auto-exclu de la séquence - mais pas encore du processus. Agissant en toute transparence, j'ai tout mis sur la table, afin de comprendre ce qui ne leur convenait pas et ce sur quoi nous devons évoluer. J'étais prête à ce que Bougival ne s'appelle plus Bougival et à ce que nous reprenions de nouvelles discussions sur la base de ce qui avait été acté - car on ne jette pas aux orties de telles discussions ayant réuni toutes les forces politiques à l'été dernier. J'étais prête à faire ce pas, mais le FLNKS en a décidé autrement, malheureusement. Bien sûr, toute organisation peut connaître des difficultés internes, mais cinq autres forces politiques se sont engagées en faveur de ce processus et les Calédoniens attendent : nous ne pouvons pas rester immobiles. Les prochaines étapes permettront au FLNKS de revenir dans les discussions, s'il le souhaite : la porte n'est pas fermée.

Donnons sa chance à ce processus, qui est un bon accord pour le territoire, car il apporte de la stabilité institutionnelle, dans le compromis, et ouvre des perspectives économiques et sociales, très attendues.

M. Patrick Kanner. - Madame la Ministre, j'entends votre argumentation. Nous nous sommes exprimés dans une tribune parue dans *Le Monde* ; le FLNKS nous a répondu. Nous essayons d'être constructifs et de ramener à la table des négociations le partenaire manquant, ce qui nous semble indispensable - même si nous connaissons les limites de la négociation avec le FLNKS. Je vous rassure : nous ne sommes pas béats d'admiration...

Sans surprise, le Sénat adoptera le projet de loi constitutionnelle - les équilibres politiques sont connus d'avance. Mais j'espère que vous n'imaginez pas un seul instant que la navette se poursuivra dans de bonnes conditions à l'Assemblée nationale ! Il serait dangereux, voire coupable, de ne pas tenir compte de la réalité politique qui s'imposera à nous et bloquera le processus. Voilà pourquoi, avec nos collègues députés socialistes, nous réfléchissons d'ores et déjà à un plan B, pour éviter de nous retrouver dans une impasse le 30 mars prochain.

Merci à notre rapporteur Agnès Canayer pour son investissement et les auditions qu'elle a organisées sur ce dossier si complexe. Nous avons entendu des signataires des accords nous dire que les élections devraient se tenir en juin, comme prévu par le Conseil constitutionnel.

Notre position lors de l'examen en séance publique mardi prochain - et celle que j'exprimerai demain lors de la séance de questions d'actualité au Gouvernement - est la suivante : compte tenu de la composition de l'Assemblée nationale et afin de ne pas bloquer le processus démocratique, les élections provinciales devront être organisées. Ensuite, puisque le FLNKS s'est engagé ce matin même à revenir à la table des négociations, nous ne partons pas de rien.

Nul malentendu : nous sommes favorables à l'accord de Bougival, même si nous sommes réservés sur l'hyper-provincialisation qui pourrait résulter de l'accord Élysée-Oudinot – d'où certains de nos amendements, que nous examinerons le 24 février prochain. Nous sommes bien plus favorables à l'accord de Bougival que, probablement, le FLNKS, qui ne se retrouve que dans celui de Deva.

Je le déclare solennellement : il n'est pas question de passer l'accord de Bougival par pertes et profits. Mais, face à l'obstacle insurmontable que pourrait constituer l'opposition de l'Assemblée nationale, nous voulons imaginer tout de suite un plan B pour éviter de désespérer les habitants de Nouvelle-Calédonie.

Nous vous disons donc « oui » pour cette première étape. Le vote au Sénat constituera un socle. Notre groupe arrêtera sa position en début de semaine prochaine, au regard de l'évolution du dossier. Ensuite, le cycle démocratique normal devra redémarrer, avec une nouvelle négociation qui ne partira pas de rien et qui permettra de remettre tout le monde autour de la table des négociations.

Mme Naïma Moutchou, ministre. – Je comprends votre intention et ai lu votre tribune avec grand intérêt. Vous y réaffirmez tout l'intérêt de l'accord de Bougival – je vous en remercie. Il s'agit d'évolutions institutionnelles majeures pour le territoire. Vous y reconnaissez également l'originalité de la voie que nous avons empruntée.

Certes, il y a des difficultés, nous en convenons. Mais je ne partage pas votre conclusion. Je sais combien il est complexe de dégager une majorité à l'Assemblée nationale ; cela sera difficile sur la question calédonienne. Mais je dois franchir les étapes les unes après les autres. S'il y a une chance, même infime, que l'Assemblée nationale adopte ce texte, alors je défendrai les accords de Bougival et Élysée-Oudinot. Je le dois à tous ceux qui se sont engagés dans ces discussions : courageux, ils ont pris des risques, y compris pour leur vie – qu'il s'agisse des indépendantistes du Palika comme des membres des Loyalistes et du Rassemblement. Prenant leur courage à deux mains, ils sont venus à Paris pour redire leur soutien à cet accord fragile.

Ce sera compliqué, mais je continuerai à faire de la pédagogie auprès des députés. Si le processus actuel est interrompu, que se passera-t-il ? Vous avez raison de vous poser la question du plan B, qui passerait par la tenue des élections provinciales en juin prochain. L'un des scénarios possibles est effectivement le retour au droit commun, en cas d'échec du processus.

Mais ce processus peut encore aboutir. Après les sénateurs, les députés devront prendre leurs responsabilités. Ce sera un moment de vérité : l'Assemblée nationale réussira-t-elle à débattre d'un sujet d'une telle importance ou assisterons-nous à de l'obstruction de la part de certains ? Cela ne serait évidemment pas à la hauteur de l'enjeu pour les Calédoniens...

Nous avons besoin de ce moment de vérité, par respect pour ceux qui se sont engagés et pour les Calédoniens, qui méritent que nous leur offrions des perspectives.

Nous en débattons la semaine prochaine en séance publique, en présence du Premier ministre.

M. Olivier Bitz. – Les évolutions en Nouvelle-Calédonie se sont toujours faites sur la base d'un consensus. Mais aujourd'hui celui-ci n'existe pas : pas de consensus sur l'accord de Bougival, pas plus que sur celui de Deva. L'État a reculé sur l'accord de Deva, reste donc l'accord de Bougival.

La condition du consensus, c'est la confiance. Mais que faites-vous pour rétablir la confiance avec le partenaire qui n'est pas à la table des négociations et pour l'inviter à la rejoindre ? Cette confiance a été abîmée depuis le maintien du troisième référendum du 12 décembre 2021, en dépit de la promesse du Premier ministre de l'époque... Comment rétablir la confiance, rompue avec des partenaires importants du territoire ?

Vous entendez poursuivre, coûte que coûte, jusqu'à la constitutionnalisation de l'accord de Bougival : cela peut être perçu comme une forme d'entêtement dans une voie qui n'est pas celle du consensus.

Je suis membre de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il y a quinze jours, face à la montée des régimes illibéraux en Europe, cette assemblée a adopté une résolution sur le maintien des élections en temps de crise – car il y a toujours une bonne raison pour ne pas les organiser en temps et en heure...

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, tout le monde – y compris le Gouvernement – avait juré, la main sur le cœur, que le troisième report serait le dernier ! Et voilà qu'on nous en propose un nouveau ! Cela signifie-t-il qu'il n'y aura pas d'élections tant qu'un accord définitif ne sera pas obtenu ? Quand le mandat des élus actuels s'achèvera-t-il ?

Vous nous dites que vous souhaitez poursuivre les négociations avec ceux qui les ont commencées, mais ceux-ci ont perdu beaucoup de leur légitimité démocratique et ils en perdent chaque mois un peu plus ! Il serait bon qu'ils retournent devant les électeurs afin de vérifier qu'ils sont encore légitimes à porter les aspirations des Calédoniens.

Ma première question porte donc sur la confiance, car sans consensus, il n'y aura pas de paix durable en Nouvelle-Calédonie. Ma seconde question est relative au quatrième report des élections – une pratique que n'encourage pas le Conseil de l'Europe. Cette institution n'a peut-être pas toujours raison, mais elle est une boussole sur l'évolution des démocraties.

Mme Naïma Moutchou, ministre. – Ni les accords de Matignon-Oudinot ni ceux de Nouméa n'étaient parfaits : ils ont été vivement contestés. Depuis lors, la configuration politique a changé : nous négocions désormais avec six forces politiques, pas seulement deux comme à l'époque !

Cela complique la tâche : l'unanimité – avec le FLNKS – est donc plus difficile à obtenir.

À mon arrivée au ministère, j'ai tenté de renouer le dialogue. Certaines critiques de la part du FLNKS sur la rupture du lien et la défiance sont fondées. J'ai choisi la transparence totale : j'ai exposé les avancées souhaitées par les cinq autres forces politiques et ai proposé que le FLNKS nous dise ce qui ne lui convenait pas, ce qu'il souhaitait éventuellement compléter ou préciser. J'ai renoué ce lien de confiance, même si des divergences de vues demeurent.

Mais il faut de la réciprocité. Je suis prête à entendre ce que le FLNKS a à dire, concrètement, sur le processus. Toutes les forces politiques se sont positionnées, sur l'identité kanak, le droit à l'autodétermination, le comité de suivi, la décolonisation, ou encore le transfert de compétences régaliennes. Nous avons besoin que le FLNKS se positionne aussi, ce qu'il n'a pas fait. Il est difficile de discuter quand la chaise est vide...

Je ne peux pas me substituer au FLNKS ni parler à sa place. Cela ne dépend que d'eux. Je sais qu'une délégation est à Paris. Je souhaite la rencontrer, mais je n'ai toujours pas eu de réponse.

S'agit-il du dernier report des élections ? Elles auront lieu soit en décembre, conformément à ce qui a été négocié par les partenaires, soit en juin, en application de la loi organique du 6 novembre 2025. Il n'y a pas d'autre scénario – sauf si les six forces politiques s'accordent sur une autre date... Ce report des élections à la fin de l'année résulte d'un ajustement : l'accord ayant été signé à la mi-janvier, le processus de mise en œuvre a démarré en février, et le projet de loi constitutionnelle sera bientôt examiné au Sénat. Une fois les élections municipales passées, nous serons en avril. Voilà pourquoi les élections provinciales sont programmées à la fin de l'année. Bien évidemment, il ne s'agit pas d'un report de convenance !

J'entends la critique sur les deux ans de report. Effectivement, ce n'est pas la marche normale de la démocratie, mais cela s'explique. Le report des élections provinciales que le Parlement a voté l'an dernier a permis de reprendre les discussions. Ce nouveau report, sur lequel les partenaires se sont mis d'accord, devra permettre de clore cette séquence institutionnelle. Nous y avons beaucoup réfléchi : il n'y a pas d'autre option.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Merci, madame la ministre, de votre venue.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mme Naïma Moutchou, ministre des outre-mer

Parlementaires

M. Nicolas Metzdorf, député de la Nouvelle-Calédonie

M. Emmanuel Tjibaou, député de la Nouvelle-Calédonie

M. Georges Naturel, sénateur de la Nouvelle-Calédonie

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

Ministère de l'intérieur

Direction générale des outre-mer (DGOM)

Mme Anne-Gaëlle Baudouin, directrice générale des outre-mer

M. Olivier Benoist, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles

Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)

M. Alex Gadré, chef du bureau des élections

M. Alexandre Schulz, adjoint au chef du bureau des élections

Ministère de la justice

Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

M. Clément Henry, chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général

Mme Louise Conte, magistrate administrative stagiaire au bureau du droit constitutionnel et du droit public général

Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

M. Jacques Billant, Haut-commissaire

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

M. Alcide Ponga, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Congrès de la Nouvelle-Calédonie

Présidente

Mme Veylma Falaeo, présidente du Congrès, membre de l'intergroupe « L'Éveil océanien – Calédonie Ensemble »

Représentants des groupes politiques

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

M. Jean-Pierre Djaiwé, président du groupe « Union nationale pour l'indépendance »

M. Philippe Dunoyer, président du groupe « Intergroupe L'Éveil océanien – Calédonie Ensemble »

M. Vaimu'a Muliava, membre du groupe « Intergroupe L'Éveil océanien – Calédonie Ensemble »

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

Assemblées de province de Nouvelle-Calédonie

Mme Sonia Backès, présidente de l'Assemblée de la Province Sud

Sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie

M. Ludovic Boula, président

Partis politiques

Calédonie Ensemble

M. Philippe Gomès, président

Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS)

M. Christian Tein, président

Union progressiste en Mélanésie (UPM)

M. Victor Tutugoro, président

Conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie

M. Jean-Louis d'Anglebermes, président

Associations d'élus locaux

Association des maires indépendants (AMNC)

M. Florentin Dedane, président, maire de Pouébo

Association française des maires de Nouvelle-Calédonie (AFM-NC)

M. Pascal Vittori, président, maire de Boulouparis

Tables rondes de professeurs de droit

Mme Jeanne Adrian, enseignant-chercheur en droit public à l'Université de la Nouvelle-Calédonie

M. Zérah Brémond, maître de conférences en droit public à l'Université de Pau et auprès de l'IFJD-Institut Louis Joinet

Mme Carine David, professeur des universités en droit public à l'Université Aix Marseille

M. Éric Descheemaeker, professeur de droit à l'Université de Melbourne

M. Pierre Égea, professeur des universités en droit public à l'Université Toulouse Capitole

M. Jean-Yves Faberon, professeur honoraire de droit public

M. Olivier Gohin, professeur émérite de droit public à l'Université Paris II - Panthéon-Assas

M. Romain Rambaud, professeur des universités en droit public à l'Université Grenoble Alpes

Personnalités qualifiées

M. Louis-José Barbançon, historien

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

M. Patrick Roger, ex-journaliste politique du quotidien *Le Monde*

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/pjl25-023.html>

