

N° 630

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mai 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique portant **intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (procédure accélérée)**,*

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 les numéros :

Sénat : 636 rect. *bis* (2024-2025) et 631 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. APRÈS L'ÉCHEC DU PROCESSUS DE BOUGIVAL, LE PREMIER MINISTRE A ANNONCÉ LA TENUE DES ÉLECTIONS PROVINCIALES LE 28 JUIN PROCHAIN, SUR LA BASE D'UN CORPS ÉLECTORAL ÉLARGI.....	6
A. L'ÉCHEC DU PROCESSUS DE BOUGIVAL	6
B. L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS PROVINCIALES LE 28 JUIN PROCHAIN	6
II. LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE TEND À INTÉGRER LES NATIFS À LA LISTE ÉLECTORALE PROVINCIALE, AFIN DE CORRIGER PARTIELLEMENT LES DISTORSIONS LIÉES AU GEL DU CORPS ÉLECTORAL.....	7
A. LE GEL DU CORPS ÉLECTORAL PROVINCIAL TEND À EXCLURE UNE PART DE PLUS EN PLUS IMPORTANTE DE LA POPULATION DE LA POSSIBILITÉ DE PARTICIPER AUX ÉLECTIONS PROVINCIALES	7
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ENTEND LIMITER POUR PARTIE LES DISTORSIONS DÉCOULANT DU GEL DU CORPS ÉLECTORAL PROVINCIAL	7
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : EN DÉPIT DES DÉLAIS CONTRAINTS ET TARDIFS, ACCEPTER UN AJUSTEMENT DU CORPS ÉLECTORAL PROVINCIAL, QUI FAIT L'OBJET D'UN RELATIF CONSENSUS LOCAL	8
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er} Intégration des personnes nées en Nouvelle-Calédonie au corps électoral spécial pour l'élection au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie.....</i>	<i>11</i>
• <i>Article 2 Entrée en vigueur dès le lendemain de la publication au Journal officiel de la République française</i>	<i>26</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	29
AUDITION DE MME NAÏMA MOUTCHOU, MINISTRE DES OUTRE-MER.....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49
ANNEXE : AVIS DU CONGRÈS DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	51
LA LOI EN CONSTRUCTION	75

L'ESSENTIEL

Après le rejet par l'Assemblée nationale, le 2 avril dernier, du projet de loi constitutionnelle *relatif à la Nouvelle-Calédonie*, le Premier ministre a annoncé la tenue de l'élection des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie **le 28 juin prochain**.

Dans la perspective de ces élections provinciales et à l'issue d'une nouvelle séquence de discussions entre les parties prenantes, le Gouvernement a décidé l'inscription à l'ordre du jour du Sénat de la proposition de loi organique *portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie*. Le texte, déposé par Georges Naturel, vise à modifier la composition du corps électoral provincial, de façon à y intégrer **l'ensemble des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et privés de la possibilité, à l'heure actuelle, de participer à ce scrutin crucial au plan local**. Ces natifs, qui représentent **10 575 électeurs**, seraient automatiquement inscrits sur la liste électorale provinciale. Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce texte.

Si la commission ne peut que déplorer les conditions d'examen de la proposition de loi, marquée par **des délais d'instruction plus que contraints et tardifs**, elle a néanmoins, suivant la position de son rapporteur, adopté la proposition de loi organique, modifiée par un amendement rédactionnel. Les travaux du rapporteur ainsi que l'avis favorable rendu par le congrès de Nouvelle-Calédonie le 18 mai 2026, lui ont en effet permis de constater que l'élargissement proposé du corps électoral provincial apparaissait **soutenu par une large partie des acteurs politiques locaux**, qu'il constituait **un progrès sur le plan démocratique** et qu'il semblait **conforme aux exigences constitutionnelles**.

Au-delà du présent élargissement du corps électoral, le rapporteur a néanmoins souhaité insister sur **la nécessité de reprendre au plus vite, après la tenue des élections provinciales, des discussions entre l'ensemble des parties prenantes, afin d'aboutir, enfin, à un accord institutionnel global**.

I. APRÈS L'ÉCHEC DU PROCESSUS DE BOUGIVAL, LE PREMIER MINISTRE A ANNONCÉ LA TENUE DES ÉLECTIONS PROVINCIALES LE 28 JUIN PROCHAIN, SUR LA BASE D'UN CORPS ÉLECTORAL ÉLARGI

A. L'ÉCHEC DU PROCESSUS DE BOUGIVAL

Après les violentes émeutes de mai 2024 consécutives à l'adoption, à l'initiative du Gouvernement, du projet de loi constitutionnelle *portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie*, les discussions ont lentement repris entre l'ensemble des parties prenantes, jusqu'à **la signature de l'accord de Bougival le 12 juillet 2025**, puis de **l'accord complémentaire Élysée-Oudinot le 16 janvier 2026**, sous l'égide du Président de la République.

Le projet de loi constitutionnelle *relatif à la Nouvelle-Calédonie* visait à traduire, dans la Constitution, les orientations de ces deux accords. À ce titre, il prévoyait entre autres la création d'un État de la Nouvelle-Calédonie doté de compétences élargies, la consécration d'une nationalité calédonienne et la définition d'un nouveau corps électoral provincial.

Adopté par le Sénat le 24 février 2026, ce texte a ensuite été rejeté par l'Assemblée nationale le 2 avril 2026, actant l'échec du processus de Bougival.

B. L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS PROVINCIALES LE 28 JUIN PROCHAIN

Les dernières élections provinciales ayant eu lieu le 12 mai 2019, et le mandat au congrès et aux assemblées de province étant de cinq ans, de nouvelles élections auraient dû avoir lieu en 2024. Toutefois, les circonstances ont fait qu'il a été nécessaire de les reporter à trois reprises¹.

Après le rejet du projet de loi constitutionnelle *relatif à la Nouvelle-Calédonie*, le Premier ministre a par conséquent annoncé, dans une allocution en date du 8 mai 2026, **l'organisation du scrutin provincial le 28 juin prochain** – le Conseil constitutionnel ayant en effet indiqué, dans sa décision du 6 novembre 2025 sur le dernier texte organique prévoyant le report de ces élections, que celles-ci ne sauraient être encore différées, au-delà de la date du 28 juin fixée par le législateur.

Dans le même temps, le Premier ministre a annoncé son souhait **d'élargir le corps électoral provincial aux natifs et aux conjoints**, afin de prendre en compte « *les attentes de toutes celles et ceux qui vivent et qui sont attachés durablement à la Nouvelle-Calédonie, peu importe leur date d'installation, et qui aspirent pleinement à sa vie démocratique*² ».

¹ Sur ce point, voir le [rapport n° 20](#) (2025-2026) fait par Agnès Canayer et Corinne Narassiguin au nom de la commission des lois 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, déposé le 14 octobre 2025.

² Allocution du 8 mai 2026 précitée.

II. LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE TEND À INTÉGRER LES NATIFS À LA LISTE ÉLECTORALE PROVINCIALE, AFIN DE CORRIGER PARTIELLEMENT LES DISTORSIONS LIÉES AU GEL DU CORPS ÉLECTORAL

A. LE GEL DU CORPS ÉLECTORAL PROVINCIAL TEND À EXCLURE UNE PART DE PLUS EN PLUS IMPORTANTE DE LA POPULATION DE LA POSSIBILITÉ DE PARTICIPER AUX ÉLECTIONS PROVINCIALES

Conformément aux orientations définies par l'accord de Nouméa, **le corps électoral provincial** – c'est-à-dire l'ensemble des électeurs admis à participer aux élections provinciales, cruciales pour la démocratie locale en ce qu'elles permettent de renouveler intégralement les membres du congrès et des assemblées de province – **est restreint aux personnes établies depuis une certaine durée en Nouvelle-Calédonie**, excluant *de facto* une part de la population installée sur le Caillou de la possibilité de voter à ces mêmes élections.

Le **gel** du corps électoral provincial, confirmé par la révision constitutionnelle du 23 février 2007, a **amplifié ce mouvement d'exclusion d'un nombre croissant d'électeurs du scrutin provincial**, puisque ne peuvent être inscrits sur la liste électorale provinciale que **des électeurs arrivés en Nouvelle-Calédonie avant 1998 ou dont les parents sont arrivés avant cette date**. Ainsi, d'après des données transmises par le Gouvernement, *« la proportion des électeurs privés de droit de vote pour l'élection des assemblées de province et du congrès par rapport au nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale générale¹ est passée de 7,46 % en 1999 à 19,28 % en 2023² »*.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ENTEND LIMITER POUR PARTIE LES DISTORSIONS DÉCOULANT DU GEL DU CORPS ÉLECTORAL PROVINCIAL

La présente proposition de loi organique vise à remédier, dans une certaine mesure, à la distorsion présentée ci-dessus, qui conduit à l'exclusion d'un nombre croissant d'électeurs du scrutin provincial.

Dans cette optique, son article 1^{er} vise à **intégrer au corps électoral spécial provincial les natifs de Nouvelle-Calédonie** inscrits sur le tableau annexe à la date de l'élection, qui ne peuvent, à l'heure actuelle, voter lors des élections provinciales. Ces natifs représentent, selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, **10 575 électeurs**, dont 4 145 électeurs de statut de droit coutumier et 6 430 électeurs de statut de droit civil commun.

¹ La liste électorale générale, établie selon les règles de droit commun correspond à la liste des électeurs admis à participer aux élections nationales, européennes et municipales.

² Les personnes inscrites sur la liste électorale générale mais ne remplissant pas les conditions de participation aux élections provinciales sont inscrites sur un tableau annexe, mis à jour annuellement.

Pour faciliter leur participation au scrutin du 28 juin, ces électeurs seraient **automatiquement inscrits sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales**, sans qu'aucune démarche ne soit nécessaire.

Afin de garantir l'entrée en vigueur de l'élargissement du corps électoral avant la convocation des électeurs qui devra intervenir le 31 mai prochain, **l'article 2 prévoit par ailleurs une entrée en vigueur des présentes dispositions le lendemain de leur publication.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : EN DÉPIT DES DÉLAIS CONTRAINTS ET TARDIFS, ACCEPTER UN AJUSTEMENT DU CORPS ÉLECTORAL PROVINCIAL, QUI FAIT L'OBJET D'UN RELATIF CONSENSUS LOCAL

Suivant la position de son rapporteur, la commission a approuvé l'élargissement du corps électoral provincial aux personnes nées en Nouvelle-Calédonie en vue des prochaines élections provinciales, qui se tiendront le 28 juin prochain, après avoir adopté un amendement rédactionnel.

Si le rapporteur ne peut que **déplorer les délais d'examen contraints et tardifs de l'ajustement proposé**, il relève néanmoins que celui-ci constitue **un réel enjeu démocratique** : il n'apparaît en effet pas souhaitable d'exclure un nombre croissant d'électeurs, et notamment de jeunes électeurs, de toute possibilité de participer à la vie démocratique locale, alors même que l'enjeu de ce scrutin provincial est d'élire ceux qui, demain, participeront aux négociations consacrées à l'avenir institutionnel du Caillou.

Le rapporteur relève par ailleurs que le dispositif proposé bénéficie de **l'approbation d'une grande partie des acteurs politiques locaux**, même si les partis loyalistes considèrent que ce progrès s'arrête au milieu du gué et souhaiteraient une ouverture plus large du corps électoral. Le congrès de Nouvelle-Calédonie a par ailleurs rendu un avis favorable sur le texte le 18 mai 2026, avec 25 voix pour sur 54 élus.

Il souligne par ailleurs que même ceux opposés, à l'heure actuelle, à l'intégration des natifs au corps électoral provincial, s'étaient prononcés en faveur de leur intégration au corps électoral pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, lors du 16^e comité des signataires de l'accord de Nouméa qui s'était tenu le 2 novembre 2017.

La question d'un élargissement aux **conjoints**, évoquée par le Premier ministre, apparaît en revanche plus clivante parmi les personnes entendues par le rapporteur.

Enfin, il note que l'élargissement proposé par la présente proposition de loi organique apparaît **conforme aux exigences constitutionnelles**, au vu, notamment, de l'avis rendu le 7 décembre 2023 par le Conseil d'État¹, qui ouvre la voie à **une intervention du législateur organique pour corriger, à terme et en l'absence de révision constitutionnelle, la distorsion créée par le gel du corps électoral.**

Le rapporteur insiste néanmoins sur la nécessité de **repandre au plus vite les discussions entre l'ensemble des parties prenantes, à l'issue des élections provinciales, afin d'aboutir à un accord institutionnel global** qui permettra, enfin, de donner de réelles perspectives à la Nouvelle-Calédonie.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi organique ainsi modifiée.

¹ Avis n° 407713 du 7 décembre 2023.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Intégration des personnes nées en Nouvelle-Calédonie au corps électoral spécial pour l'élection au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie

Dans la perspective des élections provinciales du 28 juin 2026, l'article 1^{er} tend à modifier la composition du corps électoral spécial pour l'élection au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de façon à y intégrer **l'ensemble des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et exclus, à l'heure actuelle, de la possibilité de participer à ce scrutin.**

Ces natifs, qui représentent **10 575 électeurs**, seraient **automatiquement inscrits sur la liste électorale provinciale**, ce qui leur permettrait de voter le 28 juin prochain.

Suivant la position de son rapporteur, la commission a adopté cet article, modifié par un amendement rédactionnel – déplorant cependant les conditions d'examen de la proposition de loi, dans **des délais plus que contraints**. Elle a cependant constaté que l'élargissement proposé apparaissait soutenu par une large partie des acteurs politiques locaux et avait reçu un avis favorable du congrès de Nouvelle-Calédonie¹, qu'il constituait un progrès en termes démocratiques et qu'il semblait conforme aux exigences constitutionnelles.

Au-delà du présent élargissement du corps électoral, le rapporteur a néanmoins souhaité insister sur **la nécessité de reprendre au plus vite, après la tenue des élections provinciales, des discussions entre l'ensemble des parties prenantes, afin d'aboutir, enfin, à un accord institutionnel global.**

1. La composition actuelle du corps électoral spécial pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie

a) Conformément à l'accord de Nouméa, il existe trois corps électoraux distincts en Nouvelle-Calédonie, parmi lesquels la liste électorale spéciale pour les élections provinciales

Conformément aux orientations définies par l'accord de Nouméa, trois listes électorales distinctes coexistent en Nouvelle-Calédonie :

- **la liste électorale générale**, pour les élections nationales, européennes et municipales ainsi que pour les référendums nationaux ;

- **la liste électorale spéciale pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté ;**

¹ Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a émis un avis favorable sur la proposition de loi organique le 18 mai 2026, avec 25 voix pour, 14 voix contre et 13 abstentions.

- et la liste électorale spéciale pour l'élection du congrès et des assemblées de province.

(1) La liste électorale générale

La liste électorale générale (LEG), établie suivant les règles de droit commun¹, rassemble l'ensemble des électeurs admis à participer aux élections nationales (présidentielle et législatives), européennes et municipales, ainsi qu'aux référendums nationaux.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi organique, **218 680 électeurs figuraient sur cette liste en avril 2026.**

(2) La liste électorale spéciale pour la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté

La liste électorale spéciale pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté (LESC), prévue par l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie* regroupe les « *populations intéressées* » au sens de l'accord de Nouméa et de l'article 77 de la Constitution, admises à participer aux trois référendums d'autodétermination ayant été organisés en Nouvelle-Calédonie.

Aux termes de l'article 218 de la loi organique, la LESC regroupe :

- les personnes ayant été admises à participer à la consultation du 8 novembre 1998² ;

- les personnes n'ayant pu être inscrites sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998 mais qui remplissaient néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;

- les personnes n'ayant pu être inscrites sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, mais qui ont justifié que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;

- les personnes ayant eu le statut civil coutumier ;

- les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et y ayant eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;

¹ La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ne comporte aucune disposition spécifique pour les élections nationales, européennes ou municipales ; dès lors, ces scrutins sont soumis au régime de droit commun.

² L'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 précise que sont admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 « les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de cette consultation et qui y ont eu leur domicile depuis la date du référendum approuvant la présente loi », c'est-à-dire depuis le 6 novembre 1988.

- les personnes justifiant d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard le 31 décembre 2014 ;

- les personnes nées avant le 1^{er} janvier 1989 ayant eu leur domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;

- et les personnes nées à compter du 1^{er} janvier 1989 ayant atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et ayant eu un de leurs parents admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998.

(3) La liste électorale spéciale pour l'élection du congrès et des assemblées de province

La liste électorale spéciale provinciale (LESP), rassemble les électeurs admis à participer aux élections provinciales.

Les élections provinciales

Les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie permettent de **renouveler intégralement les membres des assemblées délibérantes de chacune des trois provinces de Nouvelle-Calédonie¹** 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 permettent ensuite **d'élire, indirectement, le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie**, celui-ci étant élu par les membres du congrès.

Ces élections provinciales, qui revêtent une grande importance pour la vie démocratique et institutionnelle locale, sont **organisées tous les cinq ans²**, dans le mois qui précède l'expiration du mandat des membres sortants, comme le précise l'article 187 de la loi organique.

Les dernières élections provinciales se sont tenues **le 12 mai 2019**. Conformément au préambule de l'accord de Nouméa, ce corps électoral est « *restreint aux personnes établies depuis une certaine durée* » en Nouvelle-Calédonie.

Sont ainsi admis à participer aux élections provinciales les électeurs remplissant l'une des conditions suivantes³ :

- **remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998** - ce qui recouvre ceux ayant été effectivement inscrits sur les listes et ceux qui remplissaient les conditions pour y figurer, mais qui n'y ont finalement pas été inscrits faute de l'avoir demandé par exemple ;

¹ Les provinces du Nord, du Sud et des Îles Loyauté.

² Article 186 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

³ Article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

- être inscrits sur le tableau annexe¹ (sur la question débattue de la date de référence de ce tableau, cf. ci-dessous) et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date des élections provinciales ;

- avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et :

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

Comme en dispose l'article 189 de la loi organique, **la LESP est dressée dans chaque bureau de vote, à partir de la LEG et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin**, par une commission administrative spéciale.

Ce corps électoral provincial comportait, au mois d'avril 2026, **181 188 électeurs**.

b) Le gel du corps électoral spécial pour l'élection du congrès et des assemblées de province a provoqué l'exclusion d'un nombre croissant d'électeurs du scrutin provincial

(1) L'interprétation initiale du corps électoral spécial provincial : un corps électoral « glissant »

La question du **gel du corps électoral provincial** a longtemps été débattue, à la faveur d'une interprétation particulière, par le Conseil constitutionnel, de l'intention du constituant.

Si les travaux parlementaires de l'époque mettent en avant l'intention du pouvoir constituant d'instituer un corps électoral gelé, à l'instar du rapport de Jean-Jacques Hiest, rapporteur du projet de loi organique *relatif à la Nouvelle-Calédonie*, qui indiquait que « *l'intention sous-jacente à l'accord de Nouméa n'est pas d'instaurer un corps électoral "glissant", s'enrichissant au fil du temps des personnes dont l'inscription serait progressivement portée au tableau annexe et qui en sortiraient pour devenir des électeurs au moment où elles pourraient justifier de dix ans de résidence*² », telle n'a pas été l'interprétation retenue par le Conseil constitutionnel.

¹ En principe, le tableau annexe regroupe les électeurs inscrits sur la liste électorale générale mais non admis à participer aux élections provinciales car ils ne remplissent pas la condition de durée de domicile en Nouvelle-Calédonie. Il est mis à jour annuellement : chaque année, sont ainsi retirées du tableau annexe les personnes accédant au corps électoral spécial provincial, tandis qu'y sont ajoutées les personnes arrivées plus récemment en Nouvelle-Calédonie, qui ne peuvent voter aux élections provinciales.

² Rapport n° 180 (1998-1999) de Jean-Jacques Hiest sur le projet de loi organique relatif à la Nouvelle-Calédonie, 28 janvier 1999.

En effet, dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 sur la loi organique *relative à la Nouvelle-Calédonie*, le juge constitutionnel, après avoir relevé qu'il lui appartenait **d'examiner la conformité de cette loi non seulement au regard de la Constitution, mais aussi des orientations définies par l'accord de Nouméa**, y compris lorsqu'elles dérogeaient aux règles et principes de valeur constitutionnelle, a jugé que de telles dérogations « *ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord* »¹. Il en a déduit que, dans l'hypothèse où l'accord de Nouméa admettrait deux lectures possibles, **il convenait de retenir la moins éloignée des principes constitutionnels**.

L'appliquant à la question du « **tableau annexe** » auquel fait référence l'article 188 de la loi organique, il en a déduit que ce ne pouvait être le tableau « gelé » en 1998, comprenant les seuls électeurs qui y étaient inscrits à cette date, mais qu'il correspondait au **tableau « glissant »** de l'article 189, mis à jour chaque année et intégrant tous ceux de la liste électorale générale qui ne satisfont pas encore, à ce moment-là, à la condition de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie².

Il résulte de cette interprétation qu'étaient admises à participer aux élections provinciales les personnes qui, à la date de l'élection, figuraient au tableau annexe et étaient domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998.

- (2) La confirmation du gel du corps électoral spécial provincial par le pouvoir constituant en 2007

L'interprétation faite par le juge constitutionnel a été **critiquée**, comme méconnaissant l'esprit des accords et le sens des travaux préparatoires³. Il en a résulté son **invalidation** par la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 *modifiant l'article 77 de la Constitution*, qui a ajouté à l'article 77 de la Constitution, un dernier alinéa précisant bien que le tableau annexe visé aux articles 188 et 189 est celui « *dressé à l'occasion du scrutin [référendaire du 8 novembre 1998] et comprenant les personnes non admises à y participer* ».

Le corps électoral pour les élections aux assemblées de province et au congrès est donc bien « gelé », dans la mesure où, compte tenu de cette référence, **ne peuvent y être inscrits que des électeurs arrivés en Nouvelle-Calédonie avant 1998 ou dont les parents sont arrivés avant cette date.**

¹ Conseil constitutionnel, n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, cons. 3.

² Même décision, cons. 33.

³ Cf. sur ce point, le rapport de Jean-Jacques Hyest, n° 145 (2006-2007), fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 77 de la Constitution, p. 22 et s., dans lequel il est notamment indiqué que « la référence au tableau annexe établi en vue de la consultation du 8 novembre 1998 est donc la seule compatible avec l'esprit de l'accord de Nouméa ».

- (3) Les conséquences du gel du corps électoral : une augmentation importante du nombre de personnes non-admises à participer aux élections provinciales

Le gel du corps électoral a entraîné **une forte hausse du nombre d'électeurs inscrits sur la LEG en Nouvelle-Calédonie, mais non-admis à participer aux élections provinciales**. Comme indiqué dans le rapport de Philippe Bas 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*¹, d'après des données transmises par le Gouvernement, « *la proportion des électeurs privés de droit de vote pour l'élection des assemblées de province et du congrès par rapport au nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale générale est passée de 7,46 % en 1999 à 19,28 % en 2023* ».

Évolution du nombre d'inscrits sur la LESP et sur le tableau annexe en Nouvelle-Calédonie

Année	Liste spéciale	Tableau annexe	Part des non-admis (en %)
1998	104 078	8 868	8,52
1999	108 441	8 738	8,06
2004	119 546	12 575	10,52
2009	135 250	18 208	13,46
2014	152 462	23 527	15,43
2019	169 635	40 957	24,14
2026	181 188	37 492	20,69

Ainsi, à l'heure actuelle et selon l'exposé des motifs de la proposition de loi organique, **37 492 électeurs sont inscrits sur le tableau annexe et ne peuvent par conséquent pas participer aux élections provinciales, parmi lesquels 10 575 natifs**.

Pour remédier à l'exclusion d'un nombre croissant d'électeurs, le Gouvernement a déposé, en 2024, un projet de loi constitutionnelle *portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie*, lequel a été adopté par le Sénat le 2 avril 2024, puis par l'Assemblée nationale, en des termes identiques, le 14 mai 2024.

¹ [Rapport n° 441](#) (2023-2024) de Philippe Bas 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, 20 mars 2024.

Ce texte entendait instaurer **un corps électoral provincial glissant**. Y auraient été inclus :

- l'ensemble des personnes nées en Nouvelle-Calédonie ;
- et tout citoyen français remplissant une condition de résidence d'une durée d'au moins dix années ininterrompues en Nouvelle-Calédonie.

L'adoption de ce projet de loi constitutionnelle a cependant déclenché, dans la foulée, **une vague de violentes émeutes en Nouvelle-Calédonie**, conduisant à son abandon par le Gouvernement.

Plus récemment, le projet de loi constitutionnelle *relatif à la Nouvelle-Calédonie*, qui visait à traduire dans la Constitution **les orientations des accords de Bougival et Élysée-Oudinot**, prévoyait **un dégel partiel du corps électoral provincial**. Le scrutin provincial aurait ainsi été ouvert à **l'ensemble des personnes détentrices de la nationalité calédonienne**, créée par le même texte, qui aurait été octroyé aux personnes de nationalité française remplissant l'une des conditions suivantes :

- avoir été admis à participer aux élections provinciales de 2026¹ ;
- être enfant d'un parent remplissant les conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne ;
- 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 la 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.

Adopté par le Sénat le 24 février 2026, ce texte a ensuite été rejeté par l'Assemblée nationale le 2 avril 2026.

c) La tenue prochaine des élections provinciales

Les dernières élections provinciales ayant eu lieu le 12 mai 2019, et le mandat au congrès et aux assemblées de province étant de cinq ans, de nouvelles élections auraient dû avoir lieu en 2024. Toutefois, les circonstances ont fait qu'il a été nécessaire de les reporter à trois reprises².

¹ Ce scrutin aurait été ouvert aux personnes ayant été inscrites sur la LESC ou sur la LESP dans leur dernier état en vigueur, aux personnes nées en Nouvelle-Calédonie et aux personnes résidant en Nouvelle-Calédonie depuis au moins quinze ans de manière continue et inscrites sur la LEG à la date de l'élection.

² Sur ce point voir le [rapport n° 20](#) (2025-2026) de Mmes Agnès Canayer et Corinne Narassiguin, fait au nom de la commission des lois 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, déposé le 14 octobre 2025.

Dans sa décision du 6 novembre 2025 sur le dernier texte organique prévoyant ce report, le Conseil constitutionnel a indiqué que ces élections ne sauraient être encore différées, au-delà de la date du 28 juin fixée par le législateur¹.

Le Premier ministre a par conséquent annoncé que c'est à cette date que se tiendront les prochaines élections provinciales. Dans le même temps, il a également annoncé son souhait **d'élargir le corps électoral provincial aux natifs et aux conjoints**, afin de prendre en compte « *les attentes de toutes celles et ceux qui vivent et qui sont attachés durablement à la Nouvelle-Calédonie, peu importe leur date d'installation, et qui aspirent pleinement à sa vie démocratique* »².

2. L'article 1^{er} vise à intégrer les personnes nées en Nouvelle-Calédonie au corps électoral spécial pour l'élection au congrès et aux assemblées de province

La présente proposition de loi organique vise à remédier, dans une certaine mesure, à la distorsion présentée ci-dessous, qui conduit à l'exclusion d'un nombre croissant d'électeurs du scrutin provincial.

Dans cette optique, son article 1^{er} vise à **intégrer au corps électoral spécial provincial les natifs de Nouvelle-Calédonie** inscrits sur le tableau annexe à la date de l'élection, qui ne peuvent, à l'heure actuelle, voter lors des élections provinciales. Ces natifs représentent, selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, **10 575 électeurs**, dont 4 145 électeurs de statut de droit coutumier et 6 430 électeurs de statut de droit civil commun.

Le statut civil coutumier kanak

Par dérogation au code civil, les kanak dont le statut personnel est le statut civil coutumier kanak sont régies, en matière de droit civil, par **les coutumes kanak**³. Plus précisément, les affaires familiales, les successions et la gestion des terres coutumières⁴ et des biens qui y sont situés sont, dans ce cadre, régies par les procédures coutumières.

Si la juridiction civile de droit commun est compétente pour connaître des litiges et requêtes relatifs au statut civil coutumier ou aux terres coutumières, elle est complétée par des **assesseurs coutumiers** pour traiter les affaires de droit civil relevant du statut civil coutumier⁵.

¹ Conseil constitutionnel, 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, *paragr. 14*.

² Allocution du Premier ministre en date du 8 mai 2026.

³ Article 7 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁴ L'article 18 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie précise que les terres coutumières sont constituées des réserves, des terres attribuées aux groupements de droit particulier local et des terres qui ont été ou sont attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers, pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre.

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

À cet effet, l'article 1^{er} compléterait le I de l'article 188 de la loi organique, relatif à la composition du corps électoral spécial provincial, pour préciser que **les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et inscrites sur le tableau annexe à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province** en font partie.

Dans le même temps, serait modifié le III de l'article 189 de la loi précitée, pour prévoir **l'inscription automatique sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales, des natifs de Nouvelle-Calédonie qui en sont aujourd'hui exclus**, pour permettre à toutes les personnes concernées de voter dès l'élection du 28 juin prochain, sans accomplir de démarche particulière.

En effet, l'inscription sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales relève en temps normal d'une **démarche volontaire**. Comme le précise l'article 189 de la loi organique, **une commission administrative spéciale** « *inscrit sur la liste électorale spéciale, à leur demande, les électeurs remplissant les conditions exigées par l'article 188* ». Seuls sont inscrits d'office « *les personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et remplissant les mêmes conditions* ».

3. La position de la commission : en dépit des délais contraints, accepter un ajustement du corps électoral provincial, qui fait l'objet d'un relatif consensus local

Suivant la position de son rapporteur, la commission a approuvé l'élargissement de la LESP aux personnes nées en Nouvelle-Calédonie en vue des prochaines élections provinciales, qui se tiendront le 28 juin prochain, après avoir adopté un amendement rédactionnel (COM-1).

Si le rapporteur ne peut que **déplorer les délais d'examen contraints de l'ajustement proposé**, il relève néanmoins que celui-ci constitue **un réel enjeu démocratique** : il n'apparaît en effet pas souhaitable d'exclure un nombre croissant d'électeurs, et notamment de jeunes électeurs, de toute possibilité de participer à la vie démocratique locale, alors même que l'enjeu de ce scrutin provincial est d'élire ceux qui, demain, participeront aux négociations consacrées à l'avenir institutionnel du Caillou.

Le rapporteur relève par ailleurs que le dispositif proposé bénéficie d'une part de **l'approbation d'une grande partie des acteurs politiques locaux**, même si les partis loyalistes défendent une ouverture plus large du corps électoral ; il souligne par ailleurs que même ceux opposés, à l'heure actuelle, à l'intégration des natifs à la LESP, s'étaient prononcés en faveur de leur intégration à la LESC, lors du 16^e comité des signataires de l'accord de Nouméa qui s'était tenu le 2 novembre 2017.

D'autre part, il note que l'élargissement proposé par la présente proposition de loi organique apparaît **conforme aux exigences constitutionnelles**.

Il insiste néanmoins sur la nécessité de **reprendre au plus vite les discussions entre l'ensemble des parties prenantes, à l'issue des élections provinciales, afin d'aboutir à un accord institutionnel global** qui permettra, enfin, de donner de réelles perspectives à la Nouvelle-Calédonie.

a) *Un ajustement du corps électoral qui paraît approuvé par une grande partie des acteurs politiques locaux*

D'une part, les auditions conduites par le rapporteur ont permis de mettre en lumière **le soutien dont bénéficie l'élargissement proposé du corps électoral provincial aux natifs, chez une large partie des personnes entendues.**

La question, parfois évoquée, de l'élargissement de la LESP aux **conjointes des personnes admises à participer aux élections provinciales**, est apparue en revanche beaucoup plus clivante.

Ainsi, **Veylma Falaeo**, présidente du congrès de Nouvelle-Calédonie et membre du parti « L'Éveil océanien » a indiqué que lors des discussions conduites sous l'égide du Premier ministre, après le rejet du projet de loi constitutionnelle *relatif à la Nouvelle-Calédonie* par l'Assemblée nationale, l'Éveil océanien avait défendu l'idée selon laquelle **il fallait trouver un accord de transition en vue des élections provinciales**, avant de reprendre des négociations plus larges à l'issue de l'élection, afin de trouver un accord global.

S'agissant en revanche des **conjointes**, elle a souligné qu'il s'agissait d'un sujet sensible et que les groupes indépendantistes étaient **opposés à une telle modification**. En ce qui concerne l'Éveil océanien, elle a indiqué que ses membres préfèrent « *défendre le droit du sol et autoriser ceux qui ont un véritable lien avec la Nouvelle-Calédonie, qui sont établis ici, à voter* ».

Gil Brial, vice-président du groupe « Intergroupe Loyalistes » au congrès a quant à lui estimé qu'il s'agissait d'une « *très bonne chose* » que d'intégrer les natifs à la LESP et a défendu l'idée d'intégrer également **les conjointes**.

Alcide Ponga, président du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie et **Virginie Ruffenach**, présidente du groupe « Rassemblement » au congrès, se sont également montrés **favorables au texte**, estimant toutefois qu'il n'allait pas assez loin. Ils ont en outre indiqué qu'ils se montreraient également ouverts à **une intégration des conjointes au corps électoral**.

Cet avis est apparu partagé par **Nicolas Metzdorf**, député de la Nouvelle-Calédonie et président de « Générations Nouvelle-Calédonie », qui a déploré le fait de ne pas introduire un corps électoral glissant.

L'auteur du texte, **Georges Naturel**, sénateur de la Nouvelle-Calédonie, s'est bien évidemment prononcé en faveur du dispositif qu'il propose. En revanche, il s'est montré plus perplexe quant à l'intégration des conjoints. S'il est d'accord, sur le fond, pour leur intégration à la LESP, selon lui, cela « nécessiterait *une réforme constitutionnelle. Il faut un autre véhicule* ». De plus, il juge ce sujet très **sensible**, notamment du point de vue des indépendantistes, ce qui, de son point de vue, appelle des discussions plus approfondies.

De même, pour **Philippe Gomès**, président de « Calédonie ensemble », l'intégration des natifs représente « *une solution acceptable* » pour l'ensemble des sensibilités politiques. En revanche, il estime que l'élargissement du corps électoral provincial aux conjoints – qu'il soutient à titre personnel – risquerait de provoquer « *une nouvelle insurrection* ».

Victor Tutugoro, vice-président de l'assemblée de la province Nord et membre de l'Union nationale pour l'indépendance (UNI), a de son côté indiqué que **la question des natifs pouvait constituer un « point de passage »**, mais il s'est en revanche opposé à l'intégration des conjoints.

Robert Xowie, sénateur de la Nouvelle-Calédonie et membre de l'Union calédonienne (UC) considère quant à lui que l'évolution proposée est précipitée et risque de ne pas être conforme aux exigences constitutionnelles. S'agissant des **natifs**, il estime que cette question doit être discutée au préalable, notamment pour définir ce que recouvre cette notion.

Enfin, pour **Emmanuel Tjibaou**, député de la Nouvelle-Calédonie et président de l'UC, l'intégration des natifs doit se faire dans **le cadre d'un accord global consensuel**, et non pas de manière précipitée, comme proposé ici.

D'autre part, le congrès de Nouvelle-Calédonie, saisi pour avis, a rendu **un avis favorable** sur la proposition de loi organique, sous réserve d'une modification de nature rédactionnelle, par 25 voix pour, 14 voix contre et 13 abstentions.

Les opinions exprimées par les groupes politiques du congrès de la Nouvelle-Calédonie

Les différents groupes politiques du congrès de la Nouvelle-Calédonie se sont prononcés sur la proposition de loi organique, en vue de la séance publique du congrès¹.

Le groupe **Rassemblement** a ainsi approuvé l'élargissement proposé, à la condition que le texte soit rectifié pour prévoir « *explicitement l'inscription des personnes nées en Nouvelle-Calédonie et inscrites sur la liste électorale générale* », car le renvoi à « *la notion de tableau annexe, ne permettrait aucune nouvelle inscription* ». Les membres du groupe se sont également montrés favorables à l'extension aux conjoints du corps électoral.

¹ Opinions des groupes politiques constitués au congrès de la Nouvelle-Calédonie et d'une formation politique non constituée en groupe annexées à l'avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

De même, le groupe **Les Loyalistes** soutient « *sans ambiguïté l'intégration des natifs calédoniens dans le corps électoral spécial provincial* », mais considère que les dispositions du texte « *restent très insuffisantes, quand bien même elles intégreraient les conjoints, au regard des principes démocratiques républicains, des engagements internationaux de la France et même du préambule de l'Accord de Nouméa. Car la proposition de loi organique ne traite pas de la situation des personnes durablement installées en Nouvelle-Calédonie* ». Dans l'ensemble, ils indiquent donc soutenir la proposition de loi organique, mais appellent à engager un processus de révision constitutionnelle pour ouvrir plus largement le corps électoral.

Les membres de **Calédonie ensemble** ont quant à eux indiqué que la proposition de loi était « *politiquement et juridiquement opportune même si elle n'apporte qu'une solution partielle à la problématique proposée* ».

Le groupe **UNI** a déclaré être favorable à l'inscription des natifs sur la LESP. Il serait également favorable à évoquer la situation des conjoints de citoyens calédoniens, mais dans le cadre d'un accord institutionnel global.

Le groupe **UC-FLNKS** a en revanche émis un avis défavorable sur le texte, au motif, notamment, que « *toute évolution du corps électoral spécial provincial ne peut intervenir de manière isolée et doit nécessairement être intégrée dans un accord politique global entre les partenaires calédoniens* ». Les délais d'examen du texte par le Parlement lui apparaissent par ailleurs « *incompatibles avec l'exigence de sécurité juridique nécessaire à l'établissement des listes électorales spéciales* ».

b) Un élargissement du corps électoral provincial aux natifs qui semble conforme aux exigences constitutionnelles

(1) La possibilité d'ajuster la composition du corps électoral provincial par voie organique a été estimée possible par le Conseil d'État en 2023

Le Gouvernement a interrogé, le 16 novembre 2023, le Conseil d'État sur les conséquences, pour le cadre électoral néo-calédonien, de l'issue du processus d'autodétermination prévu par l'accord de Nouméa ainsi que des évolutions démographiques intervenues depuis 1998. **Il s'agissait notamment de savoir à quelles conditions il serait possible d'envisager un dégel partiel du corps électoral pour les assemblées de province et le congrès.**

Dans son avis du 7 décembre 2023¹, le Conseil d'État a constaté que, compte tenu du résultat des consultations sur l'accession à la pleine souveraineté, et conformément au point 5 de l'accord de Nouméa, le cadre juridique mis en place par cet accord et l'article 77 de la Constitution, qui inclut « *le régime électoral des assemblées de province et du congrès* », perdurera aussi longtemps qu'une révision de la Constitution ne sera pas intervenue.

Toutefois, le Conseil a également estimé que, **compte tenu des évolutions démographiques intervenues en Nouvelle-Calédonie** depuis 1998 et de leurs perspectives, plusieurs considérations pouvaient « *conduire à estimer que les dispositions de l'article 77 de la Constitution, notamment de son*

¹ Avis n° 407713 du 7 décembre 2023.

dernier alinéa [...], ne font pas obstacle à ce que le législateur organique puisse, le moment venu et si une révision constitutionnelle n'est pas venue régler plus tôt la difficulté, intervenir pour atténuer l'ampleur des dérogations aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage, lesquelles auront, avec l'écoulement du temps, des effets excédant ce qui était nécessaire à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa »¹.

La première considération tient à **l'attrition progressive du corps électoral gelé**, qui ne peut plus s'accroître et perd peu à peu des électeurs. Or, le Conseil d'État estime que *« les partenaires n'ont pas entendu donner à cette définition du corps électoral une application indéfinie, pas plus que le constituant ne saurait être regardé comme ayant admis par avance, en 1998 puis en 2007, une telle aggravation des dérogations aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage, devant aboutir à terme à la disparition du corps électoral »*. Il en conclut que, *« à défaut de révision constitutionnelle, une correction, à mesure que le temps réduira le corps électoral, s'avèrera inéluctablement nécessaire pour préserver [le] fonctionnement démocratique [de la Nouvelle-Calédonie] »².*

La seconde considération qui conduit le Conseil d'État à envisager une évolution du corps électoral pour le congrès ou les assemblées provinciales tient au fait que les difficultés d'interprétation que peut soulever l'accord de Nouméa doivent être tranchées dans le sens le moins dérogatoire aux autres exigences constitutionnelles. Or, compte tenu de l'évolution de la situation démographique de la Nouvelle-Calédonie et de l'achèvement de l'accord de Nouméa avec la troisième consultation organisée, le Conseil estime que *« la lecture la moins dérogatoire, seule susceptible d'être retenue »* impose de considérer que *« certaines [des dérogations prévues par l'accord de Nouméa] ne sont dès à présent plus strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'accord et que, à tout le moins, leur ampleur a vocation à se réduire »³.*

Dès lors, le Conseil d'État conclut qu'en l'absence de révision constitutionnelle, l'intervention du législateur organique serait « nécessaire à terme » pour modifier les dispositions du régime électoral des assemblées de province et du congrès qui dérogent aux principes constitutionnels d'égalité et d'universalité du suffrage, « afin d'en corriger le caractère excessif résultant de l'écoulement du temps ».

Le Conseil ne se prononce pas sur le terme de ces modifications, mais il fait valoir que la nécessité tient moins, aujourd'hui, à la répartition des sièges entre les trois provinces qu'à la question de l'inclusion, dans le corps électoral restreint des *« descendants, et non [des] seuls enfants »* des électeurs inscrits sur cette liste.

¹ Avis précité, point 12.

² Avis précité, point 13.

³ Avis précité, point 14.

(2) Le Conseil constitutionnel semble également avoir ouvert la voie à une intervention du législateur organique dans une décision rendue en 2025

Une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les articles 188 et 189 de la loi organique du 19 mars 1999 ayant été renvoyée, par le Conseil d'État et la Cour de cassation, au Conseil constitutionnel, ce dernier a été conduit à se prononcer sur **la conformité à la Constitution du corps électoral gelé**.

S'il a reconnu que ces dispositions aboutissaient à figer la composition du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province, « *sans prendre en compte les évolutions démographiques de la Nouvelle-Calédonie* », il a confirmé que « *le gel du corps électoral qui en résulte procède d'une dérogation aux principes d'égalité et d'universalité du suffrage introduite dans le texte de la Constitution par le pouvoir constituant lui-même et à l'application de laquelle il n'a pas fixé de terme* »¹. Il en conclut logiquement à la conformité de ce gel à la Constitution, sans se prononcer expressément sur d'éventuelles exceptions qui pourraient y être apportées.

Toutefois, deux éléments de la décision semblent indiquer que **des modifications de cette nature, prévues par la loi organique, pourraient être jugées elles aussi conformes à la Constitution**.

En premier lieu, lorsqu'il examine si des circonstances de droit ou de fait justifient qu'il puisse connaître à nouveau des dispositions organiques, non modifiées, qu'il avait déjà jugées conformes à la Constitution en 1999, le Conseil constitutionnel rappelle d'abord que, depuis cette décision, le pouvoir constituant est intervenu, comme on l'a vu, pour revenir sur sa jurisprudence, en ajoutant un dernier alinéa à l'article 77 de la Constitution consacré au tableau annexe gelé. En principe ceci aurait pu suffire à justifier un changement de circonstance de droit. Mais il y ajoute un changement de circonstance de fait, qui tient à ce que « *en raison des évolutions démographiques de la Nouvelle-Calédonie, la proportion des électeurs remplissant les conditions pour être inscrits sur les listes électorales qui sont privés du droit de vote pour l'élection au congrès et aux assemblées de province s'est significativement accrue* »².

Ce faisant, le Conseil constitutionnel indique **qu'à l'avenir, une aggravation significative de cette différence de traitement justifierait qu'il soit à nouveau saisi de la conformité à la Constitution de ces dispositions**.

¹ Conseil constitutionnel, n° 2025-1163/1167 QPC du 19 septembre 2025, Association Un cœur, une voix et autre [Gel du corps électoral restreint pour l'élection du congrès de la Nouvelle-Calédonie et des assemblées de province], paragr. 23.

² Même décision, paragr. 11.

En second lieu, dans la conclusion de son argumentation, le Conseil constitutionnel recourt à un *obiter dictum*¹, qui ne paraît pas nécessaire à sa démonstration mais lui permet de souligner un élément qu'il souhaite mettre en avant. Ainsi, au paragraphe 24 de la décision, il écarte les griefs des requérants en précisant que c'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* ». Ce faisant, le Conseil semble souligner que **la validation constitutionnelle du gel du corps électoral n'interdit pas forcément des adaptations destinées à en atténuer les effets au regard de l'évolution démographique du territoire, dès lors que ces adaptations interviennent « dans le cadre du processus d'élaboration de la nouvelle organisation politique » qu'envisage l'accord de Nouméa**. Il est à cet égard notable que le Conseil constitutionnel ne précise pas la nature, constitutionnelle ou organique, desdites modifications.

- (3) Une proposition de loi organique qui semble dès lors conforme à la Constitution

À la lumière de l'avis précité du Conseil d'État et de la récente décision du Conseil constitutionnel, le rapporteur considère que **l'article 1^{er} de la proposition de loi organique n'apporte pas aux exigences constitutionnelles découlant de l'article 77 de la Constitution et des orientations de l'accord de Nouméa une dérogation qui serait inconstitutionnelle**.

En effet, l'objet de ces dispositions est **d'atténuer une différence de traitement qu'a considérablement aggravée l'évolution démographique depuis 1998**. Elles visent également à **éviter le risque d'une extinction du corps électoral** et garantissent, à ce titre, la pérennité du fonctionnement démocratique de la Nouvelle-Calédonie. Elles sont donc tout à fait conformes, dans leur esprit, à la logique retenue par le Conseil d'État dans son avis.

On peut relever à cet égard que l'accord de Nouméa avait fixé un horizon à vingt ans, ce qui correspond à une génération. La limitation aux seuls enfants, plutôt qu'aux descendants, de la possibilité d'intégrer le corps électoral gelé pouvait se comprendre dans cette temporalité. Mais, l'écoulement du temps aidant, elle est aujourd'hui dépassée et il ne paraît pas absolument contraire à l'esprit de l'accord de Nouméa, d'envisager l'accès de la nouvelle génération, celle des petits-enfants, au corps électoral du congrès et des assemblées de province.

¹ L'expression latine, littéralement « soit dit en passant », désigne, dans une décision d'une juridiction suprême, une appréciation, qui n'est pas nécessaire à sa démonstration, par laquelle elle émet une opinion.

En outre, en prévoyant l'inscription sur la liste électorale spéciale de personnes nées en Nouvelle-Calédonie, la proposition de loi retient un critère tout à fait cohérent avec l'esprit de l'accord de Nouméa, puisqu'il met en avant le lien avec le territoire et les ascendants calédoniens. D'ailleurs, le large accord qui s'est fait jour, parmi les partenaires, sur cette extension, manifeste non seulement cette cohérence mais aussi le fait que cette extension s'inscrit clairement dans l'approche consensuelle qui caractérise « *le processus d'élaboration de la nouvelle organisation politique* » qu'envisage l'accord de Nouméa, visé par le Conseil constitutionnel, dans son *obiter dictum* précité.

Enfin, si la proposition de loi maintient une différence de traitement entre ceux inscrits sur cette liste électorale spéciale et les autres électeurs, elle la réduit sensiblement. En outre, cette dérogation aux principes constitutionnels d'égalité et d'universalité du suffrage s'inscrit bien dans la ligne de ce que prévoit l'article 77 de la Constitution et l'accord de Nouméa. Elle s'en trouve donc constitutionnellement justifiée.

La commission a **adopté** l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

Entrée en vigueur dès le lendemain de la publication au *Journal officiel de la République française*

Par dérogation à la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, l'article 2 prévoit que la présente proposition de loi organique **entrera en vigueur dès le lendemain de sa publication au *Journal officiel de la République française* (JORF)**.

La commission a adopté cet article sans modification, afin que les dispositions étendant le corps électoral spécial puissent entrer en vigueur avant la convocation des électeurs.

1. L'entrée en vigueur des lois et des actes administratifs en Nouvelle-Calédonie

Dans le droit commun, **l'article 1^{er} du code civil** prévoit que les lois et actes administratifs faisant l'objet d'une publication au JORF entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, **le lendemain de leur publication au JORF**.

Toutefois, en Nouvelle-Calédonie, par dérogation à l'article 1^{er} du code civil, **l'article 6-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie** précise que « *les lois et, lorsqu'ils sont publiés*

au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur en Nouvelle-Calédonie à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit leur publication au Journal officiel de la République française ».

2. La nécessité d'une entrée en vigueur rapide du présent texte, afin que ses dispositions puissent produire leurs effets avant la convocation des électeurs

L'article 2 tend à préciser **les conditions d'entrée en vigueur** de la présente proposition de loi organique afin qu'elle puisse **produire ses effets en temps utile**.

Il prévoit ainsi qu'elle **entrera en vigueur le lendemain de sa publication au JORF**.

Sans cette précision, la loi organique entrerait en vigueur le dixième jour après sa publication, c'est-à-dire le 8 juin 2026 au mieux. Or, celle-ci doit impérativement entrer en vigueur **avant la publication du décret de convocation des électeurs**.

Aux termes de l'article 187 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, le décret de convocation des électeurs doit en effet être publié **au moins quatre semaines avant la date du scrutin**, lequel doit être organisé **le 28 juin 2026**. Comme confirmé au rapporteur par le bureau des élections politiques de la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES), **les électeurs doivent donc être convoqués au plus tard le 31 mai 2026**.

Prévoir une entrée en vigueur dès le lendemain de la publication au JORF apparaît donc indispensable. Ainsi, selon le calendrier prévu, le texte serait examiné par le Sénat le 18 mai prochain, puis par l'Assemblée nationale les 19 et 20 mai. La procédure accélérée ayant été engagée sur ce texte, en l'absence d'adoption conforme, il faut tenir compte d'éventuelles lectures supplémentaires de conclusions de commission mixte paritaire. S'agissant d'une loi organique, qui fait l'objet d'un contrôle systématique de la part du Conseil constitutionnel¹, il faudrait ensuite au maximum huit jours pour que celui-ci se prononce selon la procédure d'urgence demandée par le Gouvernement. Une journée supplémentaire serait enfin nécessaire pour promulguer et publier le texte au JORF. **Dans ces conditions, la présente loi organique pourrait entrer en vigueur au mieux le 30 mai 2026**, c'est-à-dire juste avant la date limite pour convoquer les électeurs.

La commission a **adopté l'article 2 sans modification**.

¹ Article 61 de la Constitution.

EXAMEN EN COMMISSION

LUNDI 18 MAI 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous examinons le rapport d’Agnès Canayer sur la proposition de loi organique (PPO) portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il y a quelques mois, nous avons examiné le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie qui visait à inscrire, dans notre texte fondamental, les orientations définies par les accords de Bougival et d’Élysée-Oudinot.

Ce texte a été adopté par le Sénat, en dépit de ses limites et des imperfections du consensus. En effet, nous avons souhaité accompagner la Nouvelle-Calédonie dans la délicate période de transition qui a débuté après le dernier référendum d’autodétermination. Transmis à l’Assemblée nationale, le texte a été rejeté par les députés, ce qui a acté l’échec du processus de Bougival.

Il importe d’organiser l’élection des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. Les dernières élections provinciales ont eu lieu le 12 mai 2019 et les suivantes auraient dû se tenir en 2024. Ces élections ont déjà été reportées à trois reprises, et il convient de les organiser, le Conseil constitutionnel ayant déclaré qu’il n’est pas possible de les reporter à nouveau.

Compte tenu de cette décision et de l’échec du processus de Bougival, le Premier ministre a annoncé, le 8 mai dernier, la tenue des élections provinciales le 28 juin prochain.

Malgré ce délai très contraint, il a aussi annoncé son souhait d’élargir le corps électoral provincial aux natifs et aux conjoints, afin de prendre en compte les attentes de ceux qui vivent en Nouvelle-Calédonie et y sont « attachés durablement ».

Dans la foulée de cette annonce, la proposition de loi organique que nous examinons, déposée par notre collègue Georges Naturel, a été inscrite à l’ordre du jour de nos travaux et le Gouvernement a engagé la procédure accélérée. Ce contexte contraint nous impose de légiférer dans des temps très réduits.

J’en viens au dispositif proposé par la proposition de loi organique, partiellement réécrite pour prendre en compte les engagements du Gouvernement.

L'article 1^{er} vise à remédier, dans une certaine mesure, aux distorsions créées par le gel du corps électoral provincial. Comme vous le savez, seuls les électeurs arrivés en Nouvelle-Calédonie avant 1998 ou dont les parents sont arrivés avant cette date peuvent être inscrits sur la liste électoral provinciale. Les personnes ne remplissant pas cette condition de résidence ne sont autorisées à voter qu'aux élections nationales – présidentielle, législatives, municipales –, mais pas au scrutin provincial. Ces personnes sont inscrites sur « le tableau annexe des électeurs inscrits sur la liste électoral générale mais non admis à participer aux élections provinciales ».

Avec le temps, ce gel du corps électoral a conduit à exclure du scrutin provincial un nombre de plus en plus important d'électeurs, portant une atteinte de plus en plus grande aux principes d'universalité et d'égalité devant le suffrage. On estime que 20 % des personnes présentes sur la liste électoral générale ne peuvent pas voter aux élections provinciales.

L'article 1^{er} du texte tend à limiter la distorsion créée par le gel du corps électoral. Pour ce faire, il vise à intégrer au corps électoral provincial les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et privés, à l'heure actuelle, de la possibilité de participer aux élections du 28 juin. Selon les informations transmises par le Gouvernement, ces natifs aujourd'hui exclus du scrutin provincial représentent 10 575 électeurs, qui seraient automatiquement inscrits sur la liste électoral provinciale si le texte était adopté, sans qu'aucune démarche de leur part ne soit nécessaire.

Pour assurer l'application de cette mesure en temps utile, avant la publication du décret de convocation des électeurs, l'article 2 prévoit l'entrée en vigueur du texte le lendemain de sa publication, ce qui constitue une dérogation aux règles applicables aux textes relatifs à la Nouvelle-Calédonie.

Je vous propose d'adopter la proposition de loi organique, sous réserve de l'adoption d'un amendement rédactionnel que je présenterai après notre discussion générale.

Légiférer sous la contrainte du temps n'est jamais agréable et cela semble systématique en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie. En dépit de la précipitation dans laquelle nous sommes obligés d'examiner ce texte, trois raisons me poussent à vous proposer son adoption.

D'abord, l'élargissement du corps électoral aux natifs constitue un réel enjeu démocratique. À l'heure actuelle, de nombreux jeunes électeurs, nés en Nouvelle-Calédonie et attachés durablement à ce territoire, sont privés du droit de vote aux élections provinciales. Ces élections revêtent pourtant une importance cruciale sur le plan local, puisque ce sont ces institutions qui décident du projet politique applicable dans l'île et dont découle le congrès de la Nouvelle-Calédonie. Il ne me semble pas souhaitable d'exclure ces électeurs de toute possibilité de participer à la vie démocratique locale, alors que l'enjeu même de ce scrutin provincial est d'élire ceux qui, demain, participeront aux négociations consacrées à l'avenir institutionnel du Caillou.

Ensuite, les auditions que j'ai conduites, dans des délais très contraints, m'ont permis de constater que l'élargissement proposé du corps électoral aux natifs était soutenu par une grande partie des acteurs politiques locaux. Le congrès de la Nouvelle-Calédonie vient de rendre un avis sur cette proposition de loi organique : 25 membres se sont prononcés en faveur du texte, 13 se sont abstenus, considérant que l'intégration des natifs n'était pas suffisante et qu'il fallait aller plus loin, et 14 membres se sont opposés de façon claire, notamment les représentants de l'Union calédonienne (UC). Par ailleurs, ceux qui sont opposés à l'intégration des natifs au corps électoral provincial s'étaient prononcés en faveur de leur inscription, notamment pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, lors du seizième comité des signataires de l'accord de Nouméa, qui s'était tenu en 2017. Beaucoup pensent aujourd'hui que l'inscription ne constitue pas le bon véhicule et ne vient pas au bon moment. Il ne s'agit pas d'une abstention ou d'une opposition sur le fond, mais sur la méthode.

Enfin, sur le plan juridique, l'élargissement proposé paraît conforme aux exigences constitutionnelles. Dans un avis rendu le 7 décembre 2023, le Conseil d'État a ouvert la voie à une intervention du législateur organique pour corriger, à terme et en l'absence de révision constitutionnelle, le caractère excessif de la distorsion créée par le gel du corps électoral en raison de l'écoulement du temps, ce que vise précisément à faire le texte qui nous est soumis.

Cette ouverture semble avoir été confirmée par le Conseil constitutionnel dans une décision rendue sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) le 19 septembre 2025. Il y affirme que si le gel du corps électoral est bien conforme aux orientations de l'accord de Nouméa, doté d'une valeur constitutionnelle, cette validation n'interdit pas forcément des adaptations destinées à atténuer les effets de la distorsion, dès lors que ces adaptations interviennent « dans le cadre du processus d'élaboration de la nouvelle organisation politique » prévu par l'accord de Nouméa.

Je terminerai en insistant sur la nécessité de reprendre au plus vite les discussions entre l'ensemble des parties prenantes à l'issue des élections provinciales, afin d'aboutir à un accord institutionnel global permettant de donner de réelles perspectives à la Nouvelle-Calédonie qui vit, outre une crise politique, une crise sociale et économique rendant la situation particulièrement sensible et éruptive dans l'île.

Mme Corinne Narassiguin. – En effet, le sujet est potentiellement inflammable et nous savons ce qui est arrivé en 2024 avec le projet de loi constitutionnelle visant à un dégel large du corps électoral ; il convient donc d'être particulièrement prudent.

Globalement, le Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain est favorable à cette évolution qui ne constitue pas un dégel et reste fidèle à l'esprit des accords de Nouméa. Nous savons qu'un amendement

du Gouvernement doit être déposé concernant les conjoints, dont les différents groupes ont débattu aujourd'hui au congrès de la Nouvelle-Calédonie, exprimant assez globalement leur réticence. Cette question illustre bien la différence entre une évolution qui peut rester dans le cadre constitutionnel actuel et ce qui relèverait d'un dégel plus large, lequel doit être discuté dans le cadre d'un accord global pour une évolution institutionnelle à visée de révision constitutionnelle.

Concernant la question des natifs, il s'agit d'un problème de rédaction contenu dans les accords de Nouméa. En effet, en raison du gel décidé en 2007, une divergence a émergé entre la liste électorale utilisée pour les consultations – les référendums – et celle des élections provinciales, ce qui est anormal. Il ne s'agit pas seulement d'une question de droit de vote, mais aussi de construction d'une citoyenneté calédonienne. Dans cette perspective, il est difficile de comprendre pourquoi il existe une différence aussi importante entre les deux listes électorales. Tant qu'il s'agit de faire converger ces deux listes, nous restons dans l'esprit des accords de Nouméa et l'évolution nous paraît acceptable. D'ailleurs, l'UC-Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), qui a émis un avis défavorable sur le projet de loi organique lors du congrès d'aujourd'hui, l'a fait pour un problème de méthode globale et rappelle son soutien à l'introduction des natifs, exprimé dès 2017 dans le cadre du comité des signataires.

Nous déposerons peut-être un amendement, en fonction de la rédaction que vous proposerez. Il s'agit de s'assurer qu'il n'y aura pas d'ambiguïté dans l'article 1^{er} et sur le tableau annexe.

M. Olivier Bitz. – Je remercie notre rapporteur, qui a travaillé dans des conditions très difficiles. Je déplore le faible nombre de présents : il n'y avait pas d'autre choix que de convoquer cette réunion un lundi matin, sachant que notre rapporteur n'a été désigné que mercredi dernier. Alors que le sujet de la Nouvelle-Calédonie est compliqué et que la matière électorale est très sensible, nous travaillons dans des conditions qui ne sont pas normales. Il aurait été important de prendre le temps d'écouter toutes les parties.

Des difficultés apparaissent, que nous n'avons pas le temps d'examiner de manière précise. Ainsi, des radiations auraient été opérées de manière importante ces dernières années, comme le mentionne l'avis rendu aujourd'hui par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, et des questions se posent sur le découpage des bureaux de vote. Je suis stupéfait de la manière dont on nous demande de légiférer sur un sujet aussi sensible.

Mme Catherine Di Folco. – Sur la question des radiations qui auraient eu lieu de manière un peu rapide, je suppose que la remarque figurant dans l'avis du congrès est d'ordre réglementaire plutôt que législatif s'il s'agit de prévoir une procédure de réinscription simplifiée. Le confirmez-vous ?

Par ailleurs, j'entends dire que le Gouvernement souhaite déposer un amendement pour inclure les conjoints, dont certains ne sont pas forcément natifs. Qu'en est-il des enfants majeurs de couples de personnes nées en Nouvelle-Calédonie mais qui seraient nés ailleurs ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Ce texte a un enjeu politique, dans la perspective de la recherche d'une solution globale pour la Nouvelle-Calédonie. Il présente un certain nombre de difficultés techniques : certaines d'entre elles sont propres à la Nouvelle-Calédonie, compte tenu de la complexité d'un système qui comprend trois listes électorales ; quand d'autres sont communes à toutes les élections, notamment en matière de procurations et de radiations. Concernant ces dernières, nous avons besoin de listes qui soient au plus près de la réalité du terrain, ce qui entraîne des radiations parce que des personnes ne résident plus sur le territoire, n'ont plus de lien avec la collectivité ou sont inscrites ailleurs, mais continuent de voter. Cette question est toujours compliquée et il faut chaque fois rechercher un équilibre. Je rappelle que, pour certains scrutins, la participation au second tour est liée à un pourcentage de voix par rapport au nombre d'inscrits ; il faut donc que le nombre d'inscrits soit sincère.

Madame Narassiguin, notre amendement répond à une demande exprimée par un certain nombre de parties prenantes. Une référence à un tableau annexe figure dans la rédaction initiale. Or il existe deux tableaux annexes : un tableau annexe technique, dans lequel figure le delta entre la liste électorale générale et la liste électorale des élections provinciales ; et le tableau visé par l'article 77 de la Constitution, qui a été figé depuis 1998. Pour simplifier et se fonder sur des éléments juridiquement fiables, eu égard notamment aux délais qui sont les nôtres – et il est compliqué de faire de la dentelle à quelques jours de l'établissement de la liste définitive –, nous avons jugé préférable de faire référence à la liste électorale générale et de transférer les natifs qui y figurent sur la liste électorale provinciale. Ce sera plus simple et juridiquement mieux fondé.

J'en viens aux auditions. Nous avons entendu les parlementaires : les sénateurs George Naturel et Robert Xowie ; les députés Nicolas Metzdorf et Emmanuel Tjibaou ; la présidente du congrès de la Nouvelle-Calédonie, Veylma Falaeo ; le vice-président de l'Intergroupe Loyalistes, Gil Brial ; et la première vice-présidente du congrès et présidente du groupe Rassemblement, Virginie Ruffenach. Sonia Backes a accepté d'être entendue mais elle était dans sa province du Sud et la connexion était trop mauvaise.

Concernant le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, j'ai entendu Alcide Ponga, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; et Adolphe Digoué, membre de l'Union nationale pour l'indépendance (UNI) et du Parti de libération kanak (Palika).

En ce qui concerne les représentants de partis politiques, j'ai entendu Philippe Gomès, président de Calédonie ensemble, Victor Tutugoro pour l'UNI, accompagné de plusieurs chargés de mission.

J'ai également entendu des représentants de la direction générale des outre-mer (DGOM) et de la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES).

Enfin, les indépendantistes n'ont pas donné suite à nos sollicitations nombreuses, malgré les multiples créneaux que je leur ai proposés, dans le temps contraint qui était le nôtre.

Mme Corinne Narassiguin. – Le problème légistique soulevé par la rapporteure doit en effet être résolu : la référence à la « liste électorale générale » est plus claire que le renvoi au « tableau annexe ». C'est également de cette manière que le Gouvernement a dénombré les 10 575 natifs qui pourraient être inscrits pour voter le 28 juin.

Il ne faudrait pas, toutefois, que cette modification ouvre la voie à de nouvelles oppositions encore plus virulentes. Le FLNKS avait lui aussi pointé ce problème légistique et, pour l'instant, ses objections portent sur la méthode plus que sur le fond. Mais si des personnes nées en Nouvelle-Calédonie et ne résidant que rarement sur le territoire bénéficiaient du droit de vote, nous serions loin de l'esprit des accords de Nouméa et de l'idée que nous nous faisons de la citoyenneté calédonienne.

Nous avons donc préparé un amendement qui viserait à faire converger liste électorale pour les élections provinciales et liste électorale pour les consultations, notamment en remplaçant le mot « parent » par le mot « ascendant ». C'est en effet dans cette différence que réside le « bug » de l'accord de Nouméa : le terme de « parent » est utilisé pour la liste électorale aux élections provinciales, alors que celui d'« ascendant » est utilisé pour les consultations. Cet amendement permettrait également de répondre à l'interrogation de notre collègue Catherine Di Folco sur les descendants qui pourraient être nés ailleurs.

Nous ne savons pas encore si nous déposerons cet amendement en séance, d'autant qu'il est fort probable qu'il reçoive un avis défavorable du Gouvernement, représenté vraisemblablement cet après-midi par le Premier ministre.

Cet amendement permettrait-il de faire avancer le débat et de disposer d'une solution la moins contestable possible sur le plan constitutionnel ? Nous y réfléchissons encore à l'heure qu'il est. Nous pourrions aussi le déposer pour montrer que notre intention n'est pas de promouvoir des dispositions inconstitutionnelles.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous avons essayé de rédiger une disposition aussi simple et claire que possible. La catégorie des « natifs » est précisément définie : il s’agit des personnes nées sur l’île, le critère des intérêts moraux et familiaux n’ayant pas été retenu.

Pour être inscrit sur la liste électorale générale qui nous sert de référence, il faut nécessairement être domicilié sur l’île. C’est d’ailleurs l’un des critères d’inscription sur n’importe quelle liste électorale, parmi d’autres conditions – avoir la nationalité française, être en âge de voter, etc. Si une personne née sur l’île est inscrite ailleurs – au Havre, à Lyon ou en Seine-Saint-Denis, par exemple –, elle sera radiée de la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie. Nous ne faisons qu’adapter pour les natifs les critères fondamentaux d’inscription sur les listes électorales, compte tenu du droit spécifique applicable en Nouvelle-Calédonie.

Le pire serait que nous adoptions un dispositif qui ne soit pas solide juridiquement et que la loi soit censurée par le Conseil constitutionnel. En faisant référence clairement à la liste électorale générale, nous sécurisons le texte.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous cherchons ainsi à éviter un nouveau « bug »... Ce n’est certes pas encore absolument limpide, mais, pour ma part, je trouve la logique assez claire : il faut être né et vivre en Nouvelle-Calédonie. Cette rédaction me paraît conforme à ce que souhaitaient les partisans de cette mesure.

Concernant à présent le périmètre de ce projet de loi, en application du vade-mecum sur l’application des irrecevabilités au titre de l’article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives à la composition du corps électoral spécial pour les élections aux assemblées de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

M. Olivier Bitz. – Je souhaite obtenir une précision à propos de ce périmètre. Les détracteurs locaux de notre collègue Georges Naturel lui ont reproché d’avoir délibérément restreint le périmètre du texte aux natifs, ce qui empêcherait, selon eux, d’y ajouter les conjoints par voie d’amendement.

Pouvez-vous nous confirmer que le périmètre ainsi défini n’empêche absolument pas le dépôt d’un amendement de cette nature par le Gouvernement ? À titre personnel, je serais défavorable à une telle disposition, mais je n’aime pas que l’on prête à tort de mauvaises intentions à notre collègue.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous entendons effectivement parler d’un amendement du Gouvernement sur les conjoints, mais il n’a toujours pas été déposé à ce stade. Je n’en connais donc pas le contenu exact, hormis les précisions données par la ministre lors de son audition : selon elle, la notion de conjoint doit être entendue de manière large, incluant les

personnes mariées et pacsées. Nous n'avons en revanche aucune information sur la durée du lien ou du mariage.

Cet amendement sera peut-être déposé cet après-midi... Le rapport que je vous ai présenté repose sur les éléments tangibles dont je dispose.

M. Olivier Bitz. – Il me semble que notre collègue n'a nullement l'intention de restreindre le champ du débat.

Le périmètre est adopté.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Comme je vous l'ai indiqué, l'amendement COM-1 vise à remplacer les termes « le tableau annexe » par les mots « la liste électorale générale ».

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

La proposition de loi organique est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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, rapporteur	1	Amendement rédactionnel	Adopté

AUDITION DE MME NAÏMA MOUTCHOU, MINISTRE DES OUTRE-MER

MERCREDI 13 MAI 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous recevons Naïma Moutchou, ministre des outre-mer, au sujet de la proposition de loi organique portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie.

Madame la ministre, la commission des lois vous entend aujourd’hui dans un contexte institutionnel particulièrement sensible pour la Nouvelle-Calédonie. L’examen de ce texte à la demande du Gouvernement intervient alors que le Premier ministre a, le 7 mai dernier, annoncé la tenue des élections provinciales le 28 juin prochain et qu’il a précisé sa volonté d’ouvrir le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées provinciales.

Cette évolution prend appui sur une proposition de loi organique d’origine sénatoriale, récemment modifiée afin de permettre cette extension du corps électoral. Le Gouvernement a engagé sur ce texte la procédure accélérée le 11 mai dernier et le Parlement sera conduit à l’examiner dans des délais particulièrement contraints : en commission dès le 18 mai, puis en séance publique le même jour. Ce calendrier resserré et la brièveté des débats qu’il implique tranche avec la sensibilité des enjeux politiques, juridiques et institutionnels attachés à cette réforme.

Les règles relatives au corps électoral en Nouvelle-Calédonie ne constituent, comme vous le savez, pas une question technique parmi d’autres. Elles sont au cœur des équilibres issus des accords qui structurent depuis plusieurs décennies la vie institutionnelle calédonienne.

Le Sénat connaît la sensibilité de ces sujets. Si les attentes autour de l’évolution du corps électoral sont fortes, chacun sait également combien ces questions doivent être abordées avec prudence et dans la recherche de consensus, au regard des troubles graves qu’avaient suscités les précédents débats institutionnels. C’est pourquoi plusieurs points appellent aujourd’hui des clarifications de la part du Gouvernement.

Il nous revient en effet de vous interroger sur les conditions politiques d’élaboration de la réforme aujourd’hui proposée. Le périmètre envisagé fait-il l’objet d’un soutien des acteurs politiques locaux, ou à tout le moins d’un niveau suffisant d’accord pour garantir son acceptabilité sur le territoire ? Les représentants locaux ont-ils été pleinement associés ?

Enfin, au regard des graves tensions, violences et émeutes survenues lors des précédents débats relatifs au corps électoral, quelles précautions le

Gouvernement a-t-il pris des mesures pour éviter qu'une nouvelle réforme ne ravive les fractures et les troubles que la Nouvelle-Calédonie a récemment connus ?

Mme Naïma Moutchou, ministre des outre-mer. - Je vous remercie de me recevoir en ce 13 mai. Il y a exactement deux ans, nos compatriotes calédoniens, pour lesquels j'ai une pensée particulière, ont vécu des heures de violence et de douleur inouïes. Cette date nous oblige et nous impose de trouver un chemin de confiance. C'est dans cet esprit que le Gouvernement veut avancer.

L'examen de cette proposition de loi organique intervient dans un contexte politique et institutionnel sensible. Depuis plusieurs années, la question du corps électoral cristallise les tensions, parce qu'elle touche à l'histoire même du processus engagé par les accords de Matignon, puis par l'accord de Nouméa : celui de la reconnaissance de l'identité kanak, de la construction progressive d'un destin commun et de l'organisation d'un processus d'autodétermination propre au territoire de la Nouvelle-Calédonie. Le Gouvernement aborde donc ce débat avec beaucoup de gravité, de responsabilité et dans un esprit d'équilibre.

La proposition de loi organique qui vous est soumise a pour objectif de permettre l'inscription sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales des personnes nées en Nouvelle-Calédonie et déjà inscrites sur la liste électorale générale. Autrement dit, il s'agit de reconnaître une réalité humaine, sociale et territoriale, celle de femmes et d'hommes nés sur cette terre, qui y ont grandi, y ont travaillé, y vivent et y demeurent toujours aujourd'hui, mais qui, pour autant, sont exclus du scrutin provincial, lequel est pourtant structurant pour la vie démocratique calédonienne. Je songe notamment à ces jeunes nés en Nouvelle-Calédonie qui, parfois, ont voté aux trois scrutins référendaires, mais ne peuvent pas participer aux élections provinciales.

Le Gouvernement considère que cette évolution répond donc à une exigence de cohérence démocratique et d'équité. Elle constitue un ajustement permettant d'atténuer l'ampleur des dérogations, particulièrement significatives, aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage, pour reprendre les termes employés par le Conseil d'État.

En effet, ni les partenaires de l'accord de Nouméa, ni le constituant de 1998, ni celui de 2007 n'ont entendu donner au corps électoral restreint une définition telle qu'elle pourrait mener à sa disparition par l'écoulement du temps. Plus le temps passe, plus ce corps électoral a vocation à disparaître. Or, à défaut de modification des règles applicables, l'ampleur des dérogations que j'évoquais ne pourra que s'accroître : plus le temps passe, plus le nombre d'exclus du scrutin augmente.

Cette évolution vise à tenir compte de celle de la société calédonienne, vingt-cinq ans après l'accord de Nouméa, dans un esprit d'apaisement et de fidélité aux équilibres historiques. Nous avons pleinement conscience de la

nature particulière de ce sujet. C'est pourquoi nous avons fait le choix d'une approche ciblée, proportionnée et fidèle aux engagements pris. Cette réforme constitue un ajustement mesuré, fondé sur des critères objectifs et transparents.

Pour la première fois, l'État a communiqué de manière exhaustive les chiffres relatifs aux personnes exclues du corps électoral provincial. Aujourd'hui, 37 492 citoyens français ne peuvent pas voter aux élections provinciales, dont 10 569 natifs de Nouvelle-Calédonie parmi lesquels figurent 4 145 citoyens de statut civil coutumier. Ces chiffres précis sont désormais connus de tous et permettent d'objectiver le débat.

Le texte prévoit que les 10 569 natifs concernés seront inscrits d'office sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales.

La proposition de loi organique étant d'initiative parlementaire, elle ne comporte pas, dans sa rédaction initiale, de dispositions relatives aux conjoints de citoyens calédoniens. Or le Gouvernement considère qu'il existe également une situation d'incompréhension pour ces conjoints intégrés à la société calédonienne.

Là encore, il s'agira d'un aménagement correspondant à ce que le Conseil d'État a pu qualifier de « changement de circonstances de droit et de fait induit par l'évolution de la situation démographique ». Conformément aux engagements pris par le Premier ministre, le Gouvernement déposera donc un amendement visant à permettre l'intégration des conjoints de citoyens calédoniens, à leur demande, dans le corps électoral provincial. Là encore, il s'agit d'une approche proportionnée et respectueuse des équilibres issus des accords.

Le congrès de Nouvelle-Calédonie a été saisi afin qu'il puisse rendre son avis sur cet amendement. Le Gouvernement attache une importance particulière à ce que les institutions calédoniennes soient pleinement associées à ce débat dans son entièreté. Depuis plusieurs semaines, l'État a repris le dialogue avec l'ensemble des forces politiques : indépendantistes, non-indépendantistes, centristes, progressistes. Toutes les parties ont accepté de discuter, malgré des désaccords connus. Il faut saluer cet esprit de responsabilité.

Ces échanges ont permis de faire émerger un consensus essentiel : les élections provinciales se tiendront le 28 juin 2026, et elles permettront aux Calédoniennes et aux Calédoniens de débattre démocratiquement de leur avenir, lequel ne saurait toutefois se résumer à la seule question institutionnelle. J'insiste sur ce point, il faut que nous parlions, en parallèle, de l'économie, de la jeunesse, de la santé, de l'éducation, de l'environnement, de l'industrie du nickel, du logement, du pouvoir d'achat, de la place des femmes, de la question des inégalités et des perspectives offertes aux générations futures.

C'est dans cet esprit que le Gouvernement soutient cette évolution du corps électoral, laquelle est une étape de dialogue et de justice, qui ne clôt aucun débat et ne préjuge pas des discussions qui s'engageront après les

élections sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Cette étape, qui prend en compte l'absence de modification de la Constitution à la suite du rejet, le 2 avril 2026, du projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie par une partie de l'Assemblée nationale, est nécessaire pour permettre à la démocratie calédonienne de continuer à avancer.

Le *statu quo* n'est pas une perspective soutenable : il nourrit les frustrations, il fragilise les équilibres issus des accords et il alimente un sentiment d'exclusion. Face à cette impasse, le Gouvernement fait le choix d'avancer, de permettre à la Nouvelle-Calédonie de poursuivre dans la paix, par la démocratie, le chemin exigeant du destin commun. C'est précisément l'objet du texte qui vous est soumis aujourd'hui.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Madame la ministre, nous voilà de nouveau réunis pour débattre du sujet complexe, sensible et lourd d'enjeux réels de la Nouvelle-Calédonie, une fois de plus sous la contrainte du temps. Nous sommes en effet obligés de légiférer dans l'urgence pour répondre aux exigences juridiques et démocratiques de l'organisation des élections sur ce territoire.

Le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie adopté au Sénat, qui prévoyait un quatrième report des élections provinciales, ne pourra pas entrer en vigueur puisqu'il a été rejeté par l'Assemblée nationale. La date butoir du troisième report, le 28 juin prochain, s'applique donc à l'organisation de ces élections.

Nous devons adopter dans un délai très court la présente proposition de loi organique, déposée par notre collègue Georges Naturel, qui vise à modifier le corps électoral figurant sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie, où – je le rappelle – il existe trois corps électoraux distincts.

Il s'agit d'introduire dans le corps électoral, pour les élections provinciales, les natifs de la Nouvelle-Calédonie, et notamment les jeunes nés sur le territoire calédonien, qui ne peuvent actuellement ni décider du sort des institutions locales qui gèrent leur vie au quotidien – assemblées provinciales ou congrès de Nouvelle-Calédonie – ni participer à la définition du projet politique pour l'avenir du Caillou.

Reprenant le véhicule législatif proposé par Georges Naturel, vous proposez d'introduire dans le corps électoral les natifs nés depuis 1998, ce qui ne nous semble pas poser de difficultés, mais, au contraire, être dans la logique des enjeux démocratiques. Je retiens des premières auditions que j'ai menées dans ce temps réduit que ce point, même s'il suscite un certain nombre d'interrogations des partenaires, est relativement consensuel.

Ce qui interroge davantage est l'élargissement du corps électoral aux conjoints de citoyens calédoniens, que le Gouvernement entend introduire dans le texte par voie d'amendement. Quel cadre précis donnez-vous à la notion de conjoint ? Combien ces conjoints représentent-ils d'électeurs sur le

territoire de la Nouvelle-Calédonie ? Comment lier des principes relevant du droit de la famille avec des principes du droit électoral ? En effet, seuls pourra être électeur le conjoint marié avec un Calédonien depuis un certain temps.

L'amendement que vous déposerez respectera-t-il les limites posées par le Conseil d'État en termes d'adaptation du corps électoral dans le cadre d'une loi organique, et non d'un texte de valeur constitutionnelle, par référence à l'article 77 de la Constitution ?

Nous comprenons que des négociations ont eu lieu durant le laps de temps entre le rejet du projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale et la présentation de ce nouveau texte. Quels engagements le Gouvernement a-t-il pris auprès de l'ensemble des partenaires sur l'accord global recherché et la reprise du dialogue, afin de trouver la solution la plus consensuelle possible ?

M. Olivier Bitz. – Voilà deux ans, le 13 mai 2024, débutait l'insurrection en Nouvelle-Calédonie, lors de laquelle quatorze personnes sont décédées, dont deux gendarmes, pour lesquelles nous avons une pensée. Elle a aussi causé plus de 2 milliards d'euros de dégâts, et entraîné l'effondrement économique et social de ce territoire.

Cette insurrection était partie d'un projet de dégel du corps électoral. À l'époque, je me souviens que le Gouvernement et les non-indépendantistes nous avaient assuré que tout se passerait bien. Nous regardons donc la situation avec attention, tant la matière électorale est sensible en Nouvelle-Calédonie.

Si le principe du vote des natifs ne me pose pas de difficulté, j'ai le sentiment que le texte est mal engagé, dans une forme d'improvisation, sur ce sujet qui a déjà eu des conséquences dramatiques non seulement pour la Nouvelle-Calédonie, mais aussi pour le pays tout entier.

Je parle d'improvisation parce que nous aurions dû débattre de cette proposition de loi hier après-midi en séance publique, si j'en crois la lettre que nous avait envoyée le ministre chargé des relations avec le Parlement. Or vous vous êtes rendu compte qu'il fallait consulter le congrès de Nouvelle-Calédonie. Ce décalage d'une semaine donne le sentiment que les choses n'étaient pas tout à fait bordées. Qu'en est-il de la consultation du congrès ?

Mon deuxième sujet de doute est d'ordre juridique. On a l'impression d'une certaine précipitation sur un sujet éminemment sensible. Tout est allé très vite : une proposition de loi organique datant de l'année dernière, qui n'a fait l'objet d'aucun examen juridique par le Conseil d'État, a été déterrée et quelque peu modifiée. En effet, vous ne pouviez pas déposer de projet de loi, en raison des délais contraints.

Certes, le Conseil d'État a émis un avis relatif à la continuité des institutions de la Nouvelle-Calédonie, en 2023, mais c'est la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui fixe le droit en la matière. Pourriez-vous nous

communiquer l'avis juridique que le secrétariat général du Gouvernement (SGG) a remis au Gouvernement ?

Sur ce dossier, la véritable difficulté perdure depuis 2021 : on a toujours l'impression d'avancer, mais le consensus ne semble jamais atteint.

Modifier des règles électorales un mois avant une consultation, je n'ai jamais vu cela ! Lors de l'examen de la loi du 11 août 2025 visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille, dite loi PLM, nous avons tous, au Sénat, dénoncé l'arrivée de ce texte quelques mois avant le scrutin municipal. Or ici, s'agissant d'un territoire et d'une matière sensibles, on nous propose une modification non seulement du corps électoral, mais aussi de la définition des personnes éligibles. Normalement, on ne touche pas aux conditions d'organisation d'une élection un mois avant celle-ci !

Lorsque le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie a été rejeté par l'Assemblée nationale, je m'étais dit que les Calédoniens allaient voter le 28 juin prochain, puis que nous pourrions repartir sur de nouvelles bases... J'ai l'impression que l'on met sur la table un nouvel élément qui ne facilite pas les choses et qui, un mois avant l'échéance électorale, pose un certain nombre de questions.

Je tiens à insister sur la nécessité absolue de recueillir le consensus des acteurs locaux dans de telles conditions de délai et de cadrage juridique et institutionnel. Nous serons extrêmement attentifs à l'avis rendu par le congrès de Nouvelle-Calédonie et à l'approbation par tous du texte proposé.

Mme Mélanie Vogel. – Madame la ministre, nous nous retrouvons dans une situation que nous aurions pu prédire. Plusieurs d'entre nous vous avaient expliqué que la démarche du Gouvernement allait aboutir à une impasse et qu'il était nécessaire d'organiser les élections provinciales fin juin. Vous nous aviez indiqué que, si le projet de loi constitutionnelle était rejeté, tout était prêt pour l'organisation des élections provinciales et que celles-ci auraient lieu sans problème.

Nous sommes toutes et tous surpris par la façon de gérer une question aussi importante que celle de la composition du corps électoral en Nouvelle-Calédonie. Les délais sont en effet extrêmement contraints, alors même que ce sujet est connu depuis très longtemps. Nous vous avons déjà dit, lors des débats sur ce texte au Sénat, qu'une option possible était d'arrêter le parcours du projet de loi constitutionnelle qui a été rejeté, et d'ouvrir le corps électoral aux natifs.

La méthode consistant à imposer par tous les moyens, à quelques semaines d'un scrutin, une réforme qui n'est pas vraiment consensuelle sur place, n'est pas bonne. Nous connaissons toutes et tous les questions que peut poser l'intégration des natifs dans le corps électoral. Par exemple, l'organisation d'élections est-elle constitutionnelle à cette date ?

La question de l'intégration des conjoints de citoyens calédoniens dans le corps électoral me pose problème, sur la forme comme sur le fond.

Sur la forme, tout d'abord : vous ne pouvez pas, dans les conditions actuelles, tenter à nouveau d'imposer un dispositif qui n'est pas consensuel. L'histoire récente nous montre qu'il faut faire très attention, car la situation est extrêmement tendue. Le Gouvernement ne saurait donc aller plus loin que ce que le consensus autorise de faire. S'il ressort des différentes consultations que l'élargissement du corps électoral aux conjoints n'est pas consensuel, j'espère que vous n'insisterez ; cela serait dangereux pour le processus et donnerait une image déplorable de ce que nous faisons.

Sur le fond, ensuite : vous avez dit qu'il s'agissait d'une petite adaptation portant sur un sujet démographique. Pas du tout ! Le statut marital, le fait d'être marié ou non, n'a pas de rapport avec l'établissement du corps électoral. Il est curieux de décider que des personnes, parce qu'elles ont fait le choix de se marier, pourront être électrices, candidates, voire élues... Comment peut-on se présenter devant le Parlement avec pareille proposition, qui n'est ni consensuelle politiquement ni solide juridiquement ? Avez-vous reçu des assurances juridiques et politiques vous permettant de procéder ainsi ?

M. Patrick Kanner. - Au groupe socialiste, nous voulons que l'apaisement institutionnel en Nouvelle-Calédonie aboutisse à la relance de négociations politiques. Tel sera le message que nous ferons passer à tous lundi prochain, y compris au Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS). Il est temps de revenir à la table des négociations et de repartir sur de bonnes bases. Il y a déjà des pierres à l'édifice, notamment l'accord de Bougival. L'objectif est de bâtir un avenir institutionnel stable pour le Caillou.

Notre ligne a toujours été de maintenir l'organisation des élections provinciales aux dates prévues et nous étions très opposés au nouveau report, en décembre 2026, prévu dans feu le projet de loi constitutionnelle, sur lequel nous nous étions abstenus. La motion de rejet a été plus nette à l'Assemblée nationale.

Le 28 juin prochain se tiendront les élections provinciales. Un point d'atterrissage politique consensuel peut être accepté potentiellement par tous : l'ouverture du corps électoral aux natifs. Nous avons chacun nos réseaux, et sentons qu'il y a là un point permettant d'avancer.

Cependant, il y a un chiffon rouge : l'élargissement du corps électoral aux conjoints de citoyens calédoniens. Je ne reviens pas sur l'argumentation qui vient d'être développée et que je partage. Pour ce qui nous concerne, si le Gouvernement déposait un amendement en ce sens, nous nous y opposerions. J'ai le sentiment que cette position n'est pas seulement celle des groupes de gauche du Sénat.

Je sais bien qu'existe aussi la volonté d'envoyer des messages à certains groupes politiques. Je préfère un bon accord, qui soit le plus

consensuel possible, plutôt qu'un débat qui mettrait au jour des divisions. Nous pouvons aboutir à un texte très unitaire au Sénat ; ce serait une bonne chose après ce qui s'est passé, hier, dans l'hémicycle...

Au vu des négociations actuelles et à venir, n'agissons pas inutilement des points de conflictualisation qui empêcheraient d'avancer sur ce dossier essentiel : la tenue dans de bonnes conditions des élections provinciales du 28 juin prochain.

Mme Naïma Moutchou, ministre. – En effet, madame la rapporteure, le calendrier est particulièrement contraint et la date des élections provinciales approche. Mais il y a toujours, au moment où nous nous parlons, une voie de passage pour un ajustement du corps électoral au travers du vote d'une loi organique. Ce vote aura lieu dans le respect des délais et des règles parlementaires, et dans celui des règles de l'art de l'organisation électorale.

Une question démocratique se pose et les partenaires calédoniens en ont débattu, avec respect, dans le cadre des discussions que nous avons menées avec le Premier ministre. Indépendantistes et non-indépendantistes se sont parlé lors de réunions multilatérales, chacun a pu faire valoir ses arguments et les débats ont été de bonne tenue.

Nous savons que le sujet est sensible. Néanmoins, les partenaires ont évolué sur cette question, car beaucoup de temps s'est écoulé depuis l'accord de Nouméa, et depuis la position prise par les constituants en 2007. Ils s'accordent désormais pour répondre à la question suivante : comment des exclus du corps électoral peuvent-ils y être réintégrés, de manière raisonnable et responsable ?

Sur le sujet des conjoints, il convient d'être rigoureux. Il s'agit des personnes mariées ou pacsées avec des citoyens calédoniens. La question de la durée minimale exigée pour le mariage ou le pacs est en cours de discussion ; elle sera d'environ cinq ans, comme l'avaient prévu les parties à l'accord de Bougival.

Nous avons procédé à des projections et le Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie nous a fourni des chiffres : environ 1 500 à 1 800 conjoints sont aujourd'hui concernés, ce qui représente 1 % de la liste électorale spéciale, qui compte un peu plus de 180 000 inscrits. L'inscription sur cette liste se ferait non pas d'office, mais volontairement.

Vous m'avez interrogée sur le niveau constitutionnel, ou organique, du sujet. Je vous répondrai en citant l'avis du Conseil d'État du 7 décembre 2023 sur l'élargissement du corps électoral : « L'intervention du législateur organique sera, en l'absence de modification de la Constitution, nécessaire à terme, pour modifier les dispositions du régime électoral des assemblées de province et du congrès qui dérogent aux principes constitutionnels d'universalité et d'égalité du suffrage afin d'en corriger le caractère excessif résultant de l'écoulement du temps. »

Pour ce qui concerne l'élargissement aux conjoints, nous considérons, à la lecture de l'avis du Conseil d'État, qu'une loi organique est suffisante, puisque nous sommes dans le cadre du régime électoral des assemblées de province et du congrès. Nous nous situons à un niveau organique en l'absence de modifications constitutionnelles. Il s'agit bien de la dérogation aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage que l'écoulement du temps a produite.

Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel aura vocation à exercer pleinement son contrôle sur la loi organique. Nous sommes néanmoins très attentifs à ce sujet. C'est la raison pour laquelle il est essentiel que le cœur du dispositif, qui concerne les natifs, puisse être préservé, car c'est le principal enjeu en termes de poids électoral. Il s'agit d'un article à part.

Les élections provinciales du 28 juin prochain seront une étape importante permettant de redonner la parole aux Calédoniens sur la maîtrise de leur avenir, mais ce qui se passera après nous importe et nous préoccupe également. Dans le cadre des discussions que nous avons menées pendant plusieurs semaines avec le Premier ministre, l'engagement a été pris que, si les phases parlementaire et électorale se déroulaient dans de bonnes conditions, les partenaires seraient à nouveau réunis. Le Premier ministre a indiqué qu'il inviterait les parties prenantes à Paris, ou qu'il se déplacerait lui-même en Nouvelle-Calédonie, pour poursuivre le dialogue, les échanges et la projection sur un éventuel accord politique.

C'est très concret. Ainsi, plusieurs points ont été mis sur la table, et d'abord, la nécessité d'aborder d'autres sujets que le volet institutionnel : le pacte de refondation économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie ; son déploiement sur le terrain ; le financement de projets très ciblés pour relancer l'économie ; le soutien à l'industrie du nickel, l'aide à la jeunesse et au secteur social. Tous ces sujets seront abordés lors des discussions que nous mènerons.

Le Premier ministre a dit aussi qu'il voulait engager avec les partenaires politiques, mais aussi économiques, sociaux, coutumiers et associatifs, un dialogue autour de consultations de projets, afin de sortir de la logique binaire qui a conduit le territoire dans l'impasse. L'objectif est toujours le même : dessiner des perspectives plus larges. Le calendrier sera, là aussi, contraint du fait de l'échéance présidentielle de 2027. Il reste encore quelques mois utiles pour faire émerger un accord entre les parties prenantes.

Monsieur le sénateur Bitz, j'entends vos inquiétudes. Vous avez parlé d'improvisation. Or ce que nous proposons est le fruit d'un dialogue qui a duré plusieurs mois, voire plusieurs années. Les nombreux échanges entre partenaires politiques ont donné lieu à l'accord de Bougival, à l'accord Élysée-Oudinot, puis aux débats à l'Assemblée nationale et au Sénat sur le projet de loi constitutionnelle. Celui-ci n'a certes pas été adopté, mais cela nous conduits, avec le Premier ministre, à reprendre la discussion avec les partenaires, à envisager la date du 28 juin pour les élections provinciales et à

vous proposer d'avancer sur un ajustement électoral. Notre décision ne date pas de quelques jours, elle est le fruit d'un processus.

Le sujet de la date de saisine du congrès de Nouvelle-Calédonie a pu susciter des inquiétudes. Nous savions qu'il fallait le saisir pour qu'il se prononce sur la proposition de loi. La question qui se posait était la suivante : de combien de temps le congrès devait-il disposer, le calendrier étant contraint ? C'est pour tenir compte de ce délai d'examen par le congrès que nous avons procédé à un ajustement et à un changement de date, et je remercie le Sénat d'avoir fait preuve de souplesse. Le Premier ministre a donc écrit au congrès de Nouvelle-Calédonie que celui-ci pourrait examiner le texte le 18 mai 2026, à 14 heures 30, heure de Paris.

S'il s'agit d'une proposition de loi organique, et non d'un projet de loi organique, c'est aussi pour une question de délai. En effet, l'article 46 de la Constitution dispose qu'un projet de loi organique « ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt » ; le calendrier n'aurait donc pas pu être respecté. Ce véhicule législatif ne nous empêchera pas de faire preuve de transparence, de répondre à l'intégralité de vos questions et de vous communiquer les documents que vous souhaitez obtenir.

Vous avez évoqué la date du 13 mai. Je l'ai dit dans mon propos liminaire, nous avons une pensée pour les Calédoniens, et pour les quatorze personnes mortes, parmi lesquelles il y avait deux gendarmes. Nous connaissons le montant des dégâts matériels, ces 2 milliards d'euros que coûte la reconstruction.

Nous ne sommes plus dans le cadre de la réforme de 2024, qui était une réforme totale, avec une logique de réinscription massive essentiellement fondée sur la durée de résidence, et qui concernait le gros du contingent électoral. À l'époque, certains Calédoniens y avaient vu une remise en cause très brutale des équilibres, ce qui avait provoqué les réactions que nous connaissons. Ce que nous faisons ici est d'une autre nature : le présent dispositif, très ciblé et encadré, répond à une exigence démocratique partagée sur le principe par tous les acteurs concernés, car plus personne ne peut l'ignorer.

Lorsque nous avons évoqué l'élargissement du corps électoral aux natifs avec les parties prenantes, dans les deux camps, celui des indépendantistes comme celui des non-indépendantistes, on nous a dit : « Nos enfants sont concernés et cela nous préoccupe qu'ils ne puissent pas voter et s'exprimer comme tout citoyen calédonien. »

L'élargissement aux natifs est donc évident.

L'élargissement du corps électoral aux conjoints de citoyens calédoniens procède, pour le Gouvernement, d'une même logique, d'une même exigence démocratique : permettre aux Calédoniens de voter. Le Parlement tranchera, et il n'y aura pas de passage en force, car c'est une

proposition que vous soumet le Gouvernement. Le dernier mot reviendra aux sénateurs, puis aux députés, qui nous diront s'ils veulent avancer vers l'élargissement aux natifs, ou vers l'élargissement aux natifs ainsi qu'à leurs conjoints.

Le *statu quo* serait un piège pour le territoire. Or, c'est une certitude, personne ne veut revivre les événements de 2024.

Madame la sénatrice Vogel, encore une fois, rien n'est imposé : nous avons discuté pendant plusieurs semaines avec les forces politiques calédoniennes, que le Premier ministre a réunies lors de réunions bilatérales, trilatérales ou multilatérales qui ont duré plusieurs heures. Ces échanges ont permis d'aller au fond des sujets, de communiquer sur les chiffres, de transmettre des éléments méconnus, afin que chacun puisse se positionner le moment venu. Le congrès, qui s'est réuni aujourd'hui en commission pour examiner le texte, dira ce qu'il souhaite. Quant au Parlement, il a vocation à dire jusqu'où il veut aller.

Sur la question des conjoints, il n'y aura aucun passage en force. Ce que dira le Sénat comptera, et nous y serons extrêmement attentifs.

Monsieur le président Kanner, je partage votre préoccupation concernant « l'après », c'est-à-dire l'organisation d'une nouvelle rencontre entre les partenaires calédoniens et la poursuite du dialogue. Nous en avons parlé dans le cadre des discussions menées à Matignon. Ce qui nous intéresse, c'est la manière dont on passe l'étape des élections provinciales et dont on se retrouve après.

Une ouverture est possible aujourd'hui sur la question du corps électoral. Un consensus assez évident peut se dégager sur l'élargissement aux natifs, vous le savez. Si nous passons cette étape dans de bonnes conditions, chacun s'est engagé à revenir autour de la table des discussions. Les indépendantistes nous ont dit qu'ils seraient au rendez-vous, et le Premier ministre a dit que nous prendrions date soit à Paris, soit à Nouméa, pour nous revoir ; les non-indépendantistes n'y étaient pas fermés.

Même si les propositions que nous faisons ne satisfont pleinement ni un camp ni l'autre, une voie de compromis a aujourd'hui été trouvée. Ce compromis existe. Il nous importe donc que les discussions puissent reprendre après les élections provinciales pour avancer sur l'avenir institutionnel du territoire. Nous comptons y associer les sénateurs et les présidents de groupe du Sénat, qui sont particulièrement impliqués sur ce sujet depuis très longtemps.

Sur la question des conjoints, je prends bonne note de la position très claire de votre groupe. Nous ne faisons pas cette proposition pour plaire à un camp ou à un autre, mais pour répondre à une exigence de justice, pour qu'un certain nombre de Calédoniens qui ne peuvent pas voter lors d'élections importantes puissent le faire demain. C'est désormais au Parlement d'en débattre.

M. Olivier Bitz. – Qu'en est-il de la gestion des procurations pour ces élections provinciales ? En effet, de nombreux habitants de Nouvelle-Calédonie sont revenus dans l'Hexagone et ne se trouvent pas sur le territoire calédonien. Comment se déroulera l'inscription à distance sur les listes électorales ? J'ai bien entendu qu'elle serait automatique pour les natifs. Dans l'hypothèse où le corps électoral serait élargi aux conjoints, comment cela se passera-t-il pour les Calédoniens ayant quitté le territoire ? Plusieurs milliers de personnes sont concernées.

Comment gérer à distance des procurations établies dans l'Hexagone pour un vote en Nouvelle-Calédonie, du fait des contraintes de temps et d'acheminement ? Les services de police et de gendarmerie seront-ils mobilisés sur l'ensemble du territoire national pour enregistrer ces procurations ? Je ne vous demande pas une réponse immédiate, madame la ministre.

Mme Naïma Moutchou, ministre. – Le processus est classique et habituel. Nous avons anticipé tous les scénarios. Le Haut-commissariat et ses services travaillent sur la question des procurations, mais il y a des précédents ; je songe aux consultations référendaires pour lesquelles la question s'était aussi posée. Ce travail est en cours et je vous donnerai, le moment venu, les précisions que vous souhaitez.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous vous remercions, madame la ministre.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Parlementaires

M. Georges Naturel, sénateur de la Nouvelle-Calédonie

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

M. Nicolas Metzdorf, député de la Nouvelle-Calédonie

M. Emmanuel Tjibaou, député de la Nouvelle-Calédonie

Congrès de Nouvelle-Calédonie

Mme Veylma Falao, présidente du Congrès

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

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

Gouvernement de Nouvelle-Calédonie

M. Alcide Ponga, président

M. Adolphe Digoué, membre du Gouvernement, membre de l'UNI et du Parti de libération kanak (Palika)

Représentants des partis politiques

Calédonie ensemble

M. Philippe Gomès, président

Union nationale pour l'indépendance (UNI)

M. Victor Tutugoro, vice-président de l'assemblée de la province Nord, membre de l'UNI, président de l'Union progressiste en Mélanésie (UPM)

M. Judickaël Selefen, chargé de mission auprès du groupe UNI

M. Ruben Boumé, collaborateur du groupe UNI

Audition conjointe

Direction générale des outre-mer (DGOM)

Mme Anne-Gaëlle Baudouin, préfète, directrice générale des outre-mer

M. Pierre Chareyron, sous-directeur adjoint des affaires juridiques et institutionnelles

Mme Charlotte Prome, chargée de mission à la sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles

Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)

M. Alexandre Schulz, adjoint au chef du bureau des élections politiques

ANNEXE : AVIS DU CONGRÈS DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE



République française

La Présidente

Secrétariat général

Nouméa, le 18 mai 2026

**Direction de l'assemblée
et des affaires juridiques (DAAJ)**

Mél : secretariat.dajc@congres.nc
Tél. : 27.02.27

N° CS26-2265-Pres-100

Monsieur le Haut-Commissaire,

Vous avez saisi le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 9 mai 2026, pour avis, en application de l'article 90 de la loi organique statutaire, sur la *proposition de loi organique portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie (Saisine du Sénat n° 636 rect. Bis (2024-2025))*.

Par la présente, j'ai l'honneur de vous communiquer l'avis formulé par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, au cours de sa séance publique du lundi 18 mai 2026, accompagné des opinions des formations politiques représentées au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Haut-Commissaire, l'expression de ma haute considération.

**La présidente
du congrès de la Nouvelle-Calédonie**

Veylma FALAEO

Monsieur Jacques BILLANT
Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie



République française

Nouméa, le 18 mai 2026

AVIS
sur la proposition de loi organique portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie,
Délibérant conformément à la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;
Vu la délibération modifiée n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du congrès de la Nouvelle-Calédonie ;
Vu la saisine du président du Sénat du 8 mai 2026 ;
Vu la saisine du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie du 9 mai 2026 ;
Vu le courrier de Monsieur le Premier ministre du 10 mai 2026 adressé à la présidente du congrès de la Nouvelle-Calédonie ;
Entendu le rapport n° 75 du 12 mai 2026 de la commission de la législation et de la réglementation générales ;

I. Le congrès de la Nouvelle-Calédonie, réuni le 18 mai 2026, saisi pour avis sur la proposition de loi organique portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie, formule son avis dans le sens des observations suivantes.

L'exposé des motifs indique que la proposition vise à inclure dans le corps électoral spécial provincial « *les natifs de Nouvelle-Calédonie inscrits sur les listes électorales générales qui en seraient aujourd'hui exclus* ».

Le congrès prend acte de l'objectif poursuivi par la proposition de loi organique, qui tend à permettre la participation aux élections provinciales des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie, inscrits sur la liste électorale générale, mais actuellement exclus du corps électoral spécial provincial.

Cet objectif appelle toutefois une observation rédactionnelle importante.

Le 1° de l'article premier de la proposition de loi organique envisage de compléter le I de l'article 188 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie* par un alinéa d) ainsi rédigé :

« d) Être nés en Nouvelle-Calédonie et être inscrits sur le tableau annexe à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ».

La rédaction proposée soulève une difficulté sur le plan juridique en ce qu'elle fait référence au « *tableau annexe* ».



En effet, depuis la révision constitutionnelle du 23 février 2007, le dernier alinéa de l'article 77 de la Constitution précise que « pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer ».

Il en résulte que le tableau annexe mentionné aux articles 188 et 189 de la loi organique statutaire, modifié par la présente proposition, correspond au tableau historiquement dressé à l'occasion de la consultation du 8 novembre 1998, regroupant les électeurs qui, à cette date, étaient inscrits sur la liste électorale générale mais ne remplissaient pas les conditions pour participer au scrutin de 1998. Il s'agit donc d'un tableau « figé » à la date de la consultation du 8 novembre 1998.

Dès lors, le membre de phrase « et être inscrits sur le tableau annexe à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province » n'apparaît pas adapté à l'objectif poursuivi par la proposition qui est d'intégrer les natifs de Nouvelle-Calédonie actuellement inscrits sur la liste électorale générale et exclus du corps électoral provincial.

Afin de lever toute ambiguïté et faire correspondre le dispositif à l'intention exprimée dans l'exposé des motifs, le congrès estime donc que la référence au tableau annexe devrait être supprimée.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie attire également l'attention de l'Etat sur le nombre particulièrement important d'électeurs ayant été radiés de la liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie entre 2018 et 2026, permettant de s'interroger sur l'existence d'éventuelles radiations injustifiées ou insuffisamment vérifiées.

Il sollicite à cet égard la mise en place de procédures de réinscription simplifiées au bénéfice des électeurs victimes de ces erreurs, leur évitant ainsi d'avoir à effectuer, à nouveau, l'intégralité des démarches administratives exigées pour permettre leur inscription sur cette liste.

II. Sous réserve de la prise en compte des observations formulées au I., le congrès émet un **avis favorable** sur cette proposition de loi organique, selon le détail suivant :

- Favorables : 25 voix
- Défavorables : 14 voix
- Abstentions : 13 voix

Se déclarent favorables :

- les élus des groupes « Rassemblement » et « Union Nationale pour l'Indépendance » (UNI) ;
- les élus des formations politiques non constituées en groupe : « Calédonie Ensemble » et « Eveil Océanien » ;
- 2 conseillers « sans étiquette » ;

Se déclarent défavorables :

- les élus du groupe « UC-FLNKS et Nationalistes » ;
- 1 conseiller « sans étiquette ».

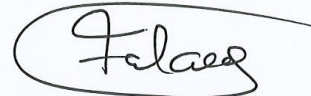
S'abstiennent :

- les élus du groupe « Intergroupe Loyalistes ».

Le présent avis sera transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et publié au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

Délibéré en séance publique, le 18 mai 2026.

La Présidente du congrès
de la Nouvelle-Calédonie



Veylma FALAEO



République française

Nouméa, le 18 mai 2026

ANNEXES

à

l'avis formulé par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, au cours de sa séance publique du lundi 18 mai 2026, portant sur la *proposition de loi organique portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie (Saisine du Sénat n° 636 rect. Bis (2024-2025))*.

OPINIONS DES GROUPES POLITIQUES CONSTITUÉS AU CONGRÈS DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

- 1/ Opinions du groupe « **Rassemblement** »,
- 2/ Opinions de l'Intergroupe « **Loyalistes** »,
- 3/ Opinions du groupe « **UC-FLNKS et Nationalistes** »,
- 4/ Opinions du groupe « **UNI** »,



OPINION

Avis sur la proposition de loi organique n° 636 rect. bis portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie

Nouméa, le lundi 18 mai 2026

Le Congrès a été saisi ce jour d'une proposition de loi organique visant à permettre l'inscription des personnes nées en Nouvelle-Calédonie sur la liste électorale spéciale provinciale.

Cette proposition intervient dans le contexte du rejet, par l'Assemblée nationale, de la loi constitutionnelle traduisant l'Accord de Bougival. Elle s'inscrit également dans le cadre juridique de l'avis rendu par le Conseil d'État le 7 décembre 2023, lequel reconnaissait la possibilité, pour le législateur organique, d'intervenir, à défaut de révision constitutionnelle, afin de réduire l'ampleur de la rupture d'égalité devant le suffrage en Nouvelle-Calédonie ainsi que l'atteinte portée au principe d'universalité du vote.

Or, comme l'indique le Conseil d'État au point 2 de son avis du 7 décembre 2023, l'Accord de Nouméa étant achevé et les dispositions de gel du corps électoral ayant un caractère transitoire, il est nécessaire de procéder à une évolution du corps électoral.

Toutefois, un premier constat s'impose : l'intention affichée par le texte, à savoir l'inscription des natifs de Nouvelle-Calédonie sur la liste électorale spéciale provinciale, ne trouve pas de traduction effective dans sa rédaction actuelle.

En effet, la proposition de loi prévoit l'inscription sur la liste électorale spéciale provinciale « des personnes nées en Nouvelle-Calédonie et inscrites au tableau annexe à la date de l'élection ».

Or, depuis la révision constitutionnelle de 2007 ayant consacré le gel du corps électoral, le tableau annexe est expressément encadré par l'article 77 de la Constitution. Il s'agit du tableau établi à l'occasion du scrutin prévu par l'article 76, relatif à la consultation issue de l'Accord de Nouméa.

Ainsi, ce tableau annexe, constitué en 1998, n'avait pour seule vocation que de recenser les électeurs appelés à participer à cette consultation. Les personnes qui y figurent, qu'elles soient nées ou non en Nouvelle-Calédonie, remplissent déjà les conditions leur permettant d'être inscrites sur la liste électorale spéciale provinciale.

En conséquence, la proposition de loi organique, dans sa rédaction actuelle fondée sur la notion de tableau annexe, ne permettrait aucune nouvelle inscription.

L'avis du Congrès de la Nouvelle-Calédonie doit donc permettre de signaler cette incohérence afin que le texte soit rectifié conformément à l'intention du législateur, en



prévoyant explicitement l'inscription des personnes nées en Nouvelle-Calédonie et inscrites sur la liste électorale générale.

Par ailleurs, le Premier ministre nous a informés, par courrier, de la volonté du Gouvernement d'ouvrir également ce droit aux conjoints de citoyens calédoniens liés par un PACS ou par le mariage.

Nous sommes favorables à cette évolution. La question du corps électoral en Nouvelle-Calédonie ne peut plus continuer à diviser les familles calédoniennes. Comment concevoir qu'un père ou une mère d'enfant calédonien, conjoint d'un citoyen calédonien, puisse voir l'ensemble de sa famille participer au choix des représentants locaux, tout en demeurant lui-même exclu de cette décision fondamentale ?

Au niveau national, le mariage constitue un critère déterminant dans l'acquisition de la nationalité française, au même titre que la naissance fonde le droit du sang. Dès lors, comment justifier qu'en Nouvelle-Calédonie, ces deux critères, la naissance et le mariage, soient traités différemment, au point de priver des femmes et des hommes, de nationalité française, vivant durablement sur un territoire français, de l'exercice d'un droit fondamental ?

Aujourd'hui, ce sont 37 492 personnes qui demeurent privées du droit de choisir leurs représentants locaux, sans disposer pour autant d'un autre ancrage électoral effectif ailleurs. Elles vivent sur notre terre, participent à la vie de notre pays, mais restent exclues du suffrage. Cette situation les relègue à être des métèques des temps modernes, des sous citoyens en somme.

Cette hérésie démocratique ne peut plus être justifiée. Il ne s'agit pas d'un enjeu électoral. Il s'agit du socle même de la société que nous devons construire ensemble.

Virginie **Ruffenach**
Présidente du groupe Rassemblement



Objet : Opinion du groupe Les Loyalistes sur la proposition de loi organique n° 636 rect. bis portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie présentée par M. Georges Naturel

Signé le 5 mai 1998 entre l'État, le FLNKS et le RPCR, l'Accord de Nouméa, prévu pour vingt ans, a refondé l'équilibre institutionnel issu des accords de Maignon-Oudinot de 1988. S'agissant du corps électoral, le préambule de l'Accord a posé un principe clair : « *le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée* ». Ce corps électoral était certes restreint, mais **glissant** : il avait vocation à s'ouvrir, au fil du temps, aux personnes ayant fait le choix durable de bâtir leur vie en Nouvelle-Calédonie. Telle est l'interprétation qu'a retenue le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 : « *doivent notamment participer à l'élection des assemblées de province et du Congrès les personnes qui, à la date de l'élection, figurent au tableau annexe mentionné au I de l'article 189 et sont domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998* »

Cet équilibre a été rompu une première fois en 2007. Sur engagement du Président Jacques Chirac, le Parlement réuni en Congrès à Versailles a adopté, le 19 février 2007, une révision constitutionnelle qui a **gelé le corps électoral spécial provincial** à sa composition de 1998. Cette révision est intervenue **contre l'avis des forces non-indépendantistes calédoniennes**, en l'absence de tout accord entre les formations politiques calédoniennes et au prix d'une contradiction manifeste avec l'esprit du préambule de l'accord de Nouméa. Le Premier ministre Dominique de Villepin avait pourtant, ce jour-là, devant le Parlement, présenté ce gel comme une mesure « *qui concerne exclusivement la période transitoire qui couvrira les élections provinciales et territoriales de 2009 et, le cas échéant, de 2014* » : strictement limitée, donc, à deux scrutins. Nul ne pouvait alors envisager que cette disposition s'appliquerait encore en 2026, pour un quatrième puis un cinquième scrutin provincial.

Le cycle référendaire s'est ensuite achevé. Les Calédoniens ont, par trois fois, le 4 novembre 2018, le 4 octobre 2020 et le 12 décembre 2021, choisi le maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française. La troisième consultation a été validée juridiquement par l'ensemble des instances compétentes, y compris l'ONU, en dépit du choix des indépendantistes de ne pas y participer. L'Accord de Nouméa étant ainsi parvenu à son terme, et la dérogation au principe d'universalité du suffrage ayant épuisé son fondement transitoire, il appartenait à l'État d'engager rapidement la construction d'un nouveau cadre institutionnel prévoyant l'ouverture du corps électoral.

Après trois années de discussions sous de multiples formats entre les partenaires afin d'examiner la situation ainsi créée, selon les termes de l'Accord de Nouméa, le gouvernement a fini par déposer, le 29 janvier 2024, un projet de loi constitutionnelle ouvrant le corps électoral aux natifs et aux personnes domiciliées en Nouvelle-Calédonie depuis au moins dix ans. Ce texte, conforme à l'esprit du préambule de l'Accord de Nouméa, a été adopté par le Sénat le 2 avril 2024, puis dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale le 14 mai 2024. Or, dans le même temps, des **émeutes insurrectionnelles d'une violence inédite**, provoquées et organisées par une cellule indépendantiste radicalisée appelée Cellule de coordination des actions de terrain (CCAT), ont éclaté en Nouvelle-Calédonie, détruisant près de 800 entreprises, isolant pendant cinq mois les quelque 12 000 habitants du sud du Mont-Dore et plongeant le territoire dans une crise économique d'une ampleur sans précédent qui s'installe dans la durée.

Face à ces actes de violences, le Président de la République a décidé de suspendre le processus de révision de la Constitution le 12 juin 2024 après avoir pourtant annoncé aux Calédoniens le 26 juillet 2023 sur la place des cocotiers à Nouméa « *Vous l'avez compris donc, à très court terme, il nous faut avancer sur le dégel du corps électoral pour les provinciales qui doivent se tenir en 2024* ». Puis le Premier ministre a annoncé, le 1^{er} octobre 2024 dans sa déclaration de politique générale, que le texte ne serait pas soumis au Congrès de Versailles. L'État a, ce faisant, **donné raison à la violence contre la démocratie** et établi un précédent dont la portée politique dépasse le seul cas calédonien.

Au prix d'efforts considérables et dans un esprit de responsabilité, les partenaires calédoniens ont, malgré tout, repris le chemin du dialogue. Le 12 juillet 2025, l'accord de Bougival a été signé entre l'État et l'ensemble des formations politiques calédoniennes. Le FLNKS a ensuite fait le choix de renier sa signature. Cet accord, prolongé par l'accord complémentaire Élysée-Oudinot signé le 19 janvier 2026, dessinait une perspective d'avenir pour la Nouvelle-Calédonie. Les Loyalistes ont signé et soutenu ces deux accords malgré les lourdes concessions qu'ils impliquaient, parce qu'ils constituaient la **seule voie crédible pour sortir le territoire de l'impasse**.

Le reniement du FLNKS n'est pas un accident de l'histoire. Il s'inscrit dans une **logique constante de refus de tout accord concret**, observable à chaque étape des négociations depuis 2023. Dans le cadre des discussions bilatérales conduites avec l'État en 2023, les négociateurs mandatés par le FLNKS, Victor Tutugoro et Roch Wamytan, ont signé un document de travail de douze pages portant l'emblème du FLNKS, dans lequel le Front acceptait l'intégration des natifs dans le corps électoral provincial et posait comme plancher absolu une durée de résidence de dix ans. Ces positions ont ensuite été formellement démenties par l'Union calédonienne, au motif qu'elles ne valaient que dans le cadre d'un « accord global » dont la définition restait volontairement indéterminée.

En janvier 2024, un « conclave » réunissant indépendantistes et non-indépendantistes s'est tenu à Déva pour tenter de trouver précisément cet accord global entre Calédoniens. Alors que les discussions progressaient, le secrétaire général de l'UC a diffusé un communiqué annonçant unilatéralement le retrait du FLNKS des négociations. En fin avril 2024, le président de l'UC Daniel Goa a néanmoins désigné une nouvelle délégation pour reprendre le dialogue avec les loyalistes. Un accord comprenant des dispositions sur le corps électoral a été trouvé le 10 mai 2024. Il a été immédiatement rejeté par le bureau politique de l'UC. Trois jours plus tard, les émeutes insurrectionnelles éclataient.

La même séquence s'est reproduite à l'identique après le 13 mai 2024. Le conclave de Déva II, réuni en mai 2025 sous la conduite du ministre des Outre-mer Manuel Valls, a vu les indépendantistes rester à la table mais les loyalistes se voir accusés de bloquer les discussions en refusant le projet de « souveraineté avec la France » présenté par le gouvernement.

Puis vint Bougival. Après dix jours de négociations, l'accord du 12 juillet 2025 a été signé par l'ensemble des formations politiques calédoniennes, indépendantistes et non-indépendantistes. Le chef de la délégation du FLNKS, le député Emmanuel Tjibaou, a soutenu cet accord avec une lucidité et une franchise remarquables. Il a déclaré devant le Président de la République, le 12 juillet 2025 à l'Élysée :

« C'était notre engagement de sortir de la spirale de violence qui a entraîné notre pays là où il est aujourd'hui. Donc c'est une responsabilité qui est lourde à porter et pour le FLNKS, à chaque jour qui s'ouvrait à Bougival, on a mesuré aussi avec nous le poids de ce qui s'est passé l'année dernière. [...] On a dit ce matin que dès qu'on sort de la table, on va passer le pas de la porte et on va se faire insulter, menacer parce que nous avons choisi un chemin différent qui n'était peut-être pas le maintien de manière indéfini dans la France, qui n'était peut-être pas une solution immédiate pour accéder à la pleine souveraineté mais qui était la nécessaire convergence d'intérêts pour dire combien les uns, les autres, on est attachés à ce territoire. [...] Je compte bien m'engager avec tous ceux qui sont à mes côtés dans l'achèvement de ce processus engagé depuis 88. »

Emmanuel Tjibaou savait, au moment même de signer, qu'il allait « se faire insulter et menacer ». Il s'est pourtant engagé à défendre l'accord auprès de sa base. Moins de neuf mois plus tard, le 2 avril 2026, ce même Emmanuel Tjibaou déposait et votait, en sa qualité de député, la motion de rejet préalable qui a mis fin à l'examen du projet de loi constitutionnelle transcrivant l'accord qu'il avait lui-même signé. Ce retournement illustre avec une clarté saisissante la **logique systémique du refus** qui caractérise le camp indépendantiste dans son rapport aux négociations : accepter en bilatéral, signer sous condition, puis rejeter dès que l'accord devient contraignant. Cette posture, répétée à chaque étape depuis 2023, ne traduit pas une difficulté à s'entendre sur le fond ; elle traduit une **stratégie délibérée consistant à exiger un accord global pour refuser tout accord partiel, et à rejeter l'accord global dès qu'il est trouvé**. Dans ce contexte, le groupe Les Loyalistes considère que la responsabilité du blocage institutionnel qui conduit aujourd'hui à tenir des élections provinciales sur un corps électoral gelé ne saurait être imputée ni à l'État ni aux formations non-indépendantistes.

Le projet de loi constitutionnelle transcrivant ces accords a été adopté par le Sénat le 24 février 2026. Mais l'Assemblée nationale l'a rejeté au travers d'une motion de rejet préalable le 2 avril 2026. Le 7 mai 2026, l'État a tiré les conséquences de cet échec en annonçant la tenue des élections provinciales après trois reports successifs destinés à laisser aux négociations sur l'avenir institutionnel le temps d'aboutir.

C'est dans ce contexte d'échec de l'État que s'inscrit la présente proposition de loi organique, présentée par le sénateur Georges Naturel qui vise à intégrer les natifs dans le corps électoral spécial. À six semaines des élections du 28 juin 2026, elle constitue un ultime recours, un pis-aller pour atténuer les effets les plus pervers du gel du corps électoral, faute d'une véritable ouverture digne d'un territoire démocratique.

L'on dénombre aujourd'hui **37 492 citoyens français** exclus de la liste électorale spéciale provinciale, dont **10 575 natifs calédoniens**. La proportion d'électeurs privés du droit de vote aux élections provinciales est passée de 7,46 % en 1999 à près de 17 % en 2026, soit un écart multiplié par plus de deux en un quart de siècle.

Le groupe Les Loyalistes soutient sans ambiguïté l'intégration des natifs calédoniens dans le corps électoral spécial provincial. C'est là une question de **justice et d'égalité républicaine**. Il est inacceptable qu'une personne née en Nouvelle-Calédonie, enfant de ce pays, se voie privée du droit de participer à l'élection des assemblées appelées à administrer le territoire où elle est née et où elle réside.

L'accord de Nouméa lui-même n'a jamais eu pour vocation d'exclure durablement les enfants nés sur le sol calédonien. Ses rédacteurs, en 1998, ne pouvaient anticiper que les critères qu'ils posaient pour une période transitoire de vingt ans s'appliqueraient encore vingt-huit ans plus tard, après l'achèvement complet du cycle référendaire.

Le gouvernement le reconnaît dans ses travaux préparatoires communiqués aux groupes politiques du congrès en avril 2026 : *« le corps électoral référendaire, plus restreint que le corps électoral de droit commun, est, paradoxalement, sensiblement plus large que le corps électoral pour l'élection du Congrès et des assemblées de province »*. En effet, les natifs étaient inscrits dans le corps électoral référendaire mais pas dans le corps électoral spécial pour les élections des assemblées de province. Cette situation constitue une inversion absurde de la hiérarchie voulue par les signataires de l'Accord de Nouméa.

Le Conseil d'État, dans son avis du 26 décembre 2023, a lui-même ouvert la voie à une telle correction par loi organique, reconnaissant qu'à défaut d'une révision constitutionnelle rapide, l'intervention du législateur organique serait nécessaire pour atténuer l'ampleur des dérogations aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage.

Les Loyalistes ont toujours été favorables à l'intégration des électeurs natifs dans le corps électoral spécial provincial. Ils le redisent aujourd'hui sans réserve.

Le groupe Les Loyalistes souhaite appeler l'attention des parlementaires sur une catégorie de personnes que la présente proposition de loi organique ne prend pas en compte : **les conjoints de citoyens calédoniens inscrits sur la liste électorale spéciale provinciale**. Un avant-projet de loi organique élaboré par les services de l'État dans le cadre des travaux préparatoires communiqués aux groupes politiques du congrès de la Nouvelle-Calédonie en avril dernier avait pourtant identifié cette catégorie comme relevant d'un ajustement justifié, en incluant les personnes ayant contracté depuis cinq ans un mariage ou un PACS avec un citoyen calédonien inscrit sur la liste spéciale.

Il est difficilement compréhensible, au regard des valeurs républicaines et des principes démocratiques que nous défendons, qu'un conjoint de citoyen calédonien, vivant et construisant sa vie sur ce territoire, demeure exclu du droit de vote aux élections provinciales. Le groupe Les Loyalistes appelle donc à compléter la présente proposition de loi organique par une disposition intégrant les conjoints de citoyens calédoniens.

Aussi nécessaires que soient les dispositions de la proposition de loi organique, le groupe Les Loyalistes considère qu'elles restent **très insuffisantes, quand bien même elles intégreraient les conjoints**, au regard des principes démocratiques républicains, des engagements internationaux de la France et même du préambule de l'Accord de Nouméa. Car la proposition de loi organique ne traite pas de la situation des **personnes durablement**

installées en Nouvelle-Calédonie : celles qui résident sur le territoire depuis de nombreuses années, y travaillent, y paient leurs impôts, y élèvent leurs enfants, mais qui, faute d'avoir été inscrites sur les listes électorales en vigueur en 1998, demeurent définitivement exclues du droit de vote aux élections provinciales, quelle que soit la durée de leur présence sur le territoire.

Si la Nouvelle-Calédonie se trouve aujourd'hui contrainte d'examiner, dans l'urgence et par la voie organique, une réforme limitée aux seuls natifs, c'est très directement parce que **l'État a renoncé en 2024, sous la pression des violences fomentées par les extrémistes de la CCAT, à l'ouverture plus large qu'il avait lui-même proposée.**

Le groupe Les Loyalistes rappelle avec force que le maintien du gel du corps électoral, même atténué par l'intégration des natifs, voire des conjoints de Calédoniens, pour les prochaines élections provinciales constitue un renoncement démocratique et républicain grave et injustifiable.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, le groupe **Les Loyalistes** exprime la position suivante :

Nous soutenons la proposition de loi organique du sénateur Naturel en ce qu'elle prévoit l'intégration des natifs calédoniens dans le corps électoral spécial provincial.

Nous regrettons qu'elle n'intègre pas les conjoints de citoyens calédoniens, et appelons le Sénat à l'amender en ce sens.

Nous considérons que ces deux mesures demeurent insuffisantes, car elles ne règlent pas la question fondamentale de l'intégration des personnes durablement établies en Nouvelle-Calédonie, qui ne pourra l'être que par une révision constitutionnelle.

Le groupe Les Loyalistes **appelle solennellement l'État à assumer pleinement ses responsabilités** en engageant le processus de révision constitutionnelle indispensable à l'ouverture le plus large possible du corps électoral. C'est la condition *sine qua non* du respect, en Nouvelle-Calédonie, des principes démocratiques qui irriguent la République française et des engagements internationaux dont elle est partie prenante. La France ne peut se satisfaire d'ajustements partiels. Nous ne nous en satisferons pas.



Nouméa, le 18 mai 2026

Congrès de la Nouvelle-Calédonie
Groupe UC-FLNKS et Nationalistes
Pierre Chanel Tein TUTUGORO
Président du Groupe

Objet : Opinion du Groupe UC-FLNKS et Nationalistes

Madame la Présidente,

Conformément à l'article 90 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, le groupe UC-FLNKS et Nationalistes formule son opinion sur la proposition de loi organique n° 636 rectifié bis portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au Congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie, présentée par Monsieur Georges Naturel.

En préambule, notre groupe tient à rappeler son attachement profond au processus de décolonisation engagé en Nouvelle-Calédonie dans le cadre de l'Accord de Nouméa signé le 5 mai 1998 et consacré par les articles 76 et 77 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Cet accord repose sur un équilibre politique, juridique et institutionnel fondé sur la reconnaissance du peuple kanak, la construction d'une citoyenneté calédonienne et la mise en œuvre progressive d'un processus d'émancipation.

Le corps électoral spécial provincial constitue l'un des piliers fondamentaux de cet équilibre. Il trouve directement son fondement dans l'Accord de Nouméa et relève pleinement du processus de décolonisation reconnu par les Nations Unies.

Notre groupe rappelle que le corps électoral provincial est ouvert, au-delà du peuple kanak, aux populations arrivées avant le 8 novembre 1998 et justifiant de dix années de résidence, ainsi qu'à leurs enfants. Ce corps électoral repose notamment sur le droit du sang, à travers la notion de parentalité avec un citoyen, conformément à l'article 188 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée.

Conformément à l'article 77 de la Constitution de 1958 ainsi qu'aux articles 188 et 189 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 susmentionnée, le corps électoral provincial est fermé aux nouveaux arrivants français, arrivés après le 8 novembre 1998.



Ainsi, le gel du corps électoral ne constitue pas une « anomalie démocratique ». Il résulte d'un compromis politique indispensable au maintien des équilibres en Nouvelle-Calédonie.

Notre groupe rappelle d'ailleurs que l'enclenchement prématuré des travaux normatifs relatifs au « dégel du corps électoral » a largement contribué à raviver les tensions jusqu'aux événements tragiques connus en mai 2024.

C'est dans ce contexte particulièrement sensible que notre groupe a pris connaissance de la proposition de loi organique modifiée par le Gouvernement et s'y oppose fermement pour plusieurs raisons de fond.

Premièrement, nous considérons que toute évolution du corps électoral spécial provincial ne peut intervenir de manière isolée et doit nécessairement être intégrée dans un accord politique global entre les partenaires calédoniens.

Lors des travaux de la commission de la législation et de la réglementation générales du congrès, plusieurs intervenants ont rappelé qu'il n'était ni opportun ni responsable de traiter la question du corps électoral en dehors du cadre des discussions générales engagées sur l'avenir institutionnel du pays.

Le rejet, le 2 avril 2026, par l'Assemblée nationale du projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie, par 190 voix contre 107, démontre d'ailleurs l'absence du consensus nécessaire à toute évolution institutionnelle durable.

Or, les équilibres issus des accords historiques n'ont jamais été construits par des décisions unilatérales imposées sans consensus.

Toute modification partielle et unilatérale du corps électoral risquerait ainsi de remettre en cause les équilibres politiques issus de l'Accord de Nouméa ainsi que la confiance indispensable à la poursuite du dialogue entre les partenaires.

Ainsi, en l'absence de consensus et de perspective d'un accord global, notre groupe ne peut soutenir ladite proposition de loi organique.

Deuxièmement, notre groupe relève d'importantes fragilités juridiques dans la rédaction même de la proposition de loi organique.

S'agissant de l'ouverture du corps électoral aux natifs, nous considérons qu'en l'absence de consensus politique, tant local que national, il existe un risque sérieux de censure par le Conseil constitutionnel.



Par ailleurs, les débats en commission ont mis en évidence une ambiguïté majeure concernant la notion de « tableau annexe ».

Plusieurs intervenants ont rappelé que l'article 77 de la Constitution du 4 octobre 1958 renvoie explicitement au tableau annexe figé de 1998, tandis que la rédaction proposée semble introduire la logique d'un tableau annexe glissant.

Les représentants du Haut-commissariat eux-mêmes ont reconnu la nécessité d'une clarification afin d'éviter toute difficulté d'interprétation juridique.

Notre groupe dénonce cette rédaction qui pourrait permettre l'introduction progressive de nouvelles catégories d'électeurs à chaque scrutin provincial et remettre indirectement en cause le gel du corps électoral.

En conséquence, notre groupe appelle à la plus grande prudence face à toute volonté de modification du corps électoral provincial qui pourrait, directement ou indirectement, remettre en cause les équilibres issus du processus de décolonisation et fragiliser les engagements pris pour l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

Troisièmement, nous exprimons notre profonde inquiétude concernant la volonté de la puissance administrante d'ouvrir le corps électoral provincial aux conjoints au travers d'un amendement tel qu'annoncé par le premier ministre dans son courrier transmis le 10 mai 2026 aux conseillers du congrès.

Notre groupe rappelle que cette question n'a jamais fait l'objet d'un consensus politique entre les partenaires calédoniens. Ce mécanisme n'est pas un ajustement juridique mais un premier pas vers la colonisation de peuplement puisque cette disposition ne vise ni un descendant, ni un natif.

En outre, un tel élargissement créerait une forte insécurité juridique ainsi que des discriminations manifestes.

En effet, le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé dans son avis du 17 novembre 2005 n° 372237, qu'aucune dérogation de cette nature n'est prévue par l'Accord de Nouméa.

Le droit de vote est attaché à la personne du citoyen et non à une appartenance familiale ou conjugale. Accorder un droit politique en raison du mariage instaurerait ainsi une différence de traitement entre citoyens mariés et non mariés et reviendrait à créer un privilège civique fondé sur une situation personnelle.



Notre groupe considère dès lors qu'une telle mesure traduirait, en réalité, une volonté de relancer une politique de peuplement contraire à l'esprit du processus de décolonisation.

Quatrièmement, nous relevons que les délais imposés pour l'examen parlementaire et la mise en œuvre de cette réforme apparaissent particulièrement contraints et incompatibles avec l'exigence de sécurité juridique nécessaire à l'établissement des listes électorales spéciales.

Les services de l'État ont eux-mêmes évoqué en commission les importantes difficultés techniques et administratives liées à la révision des listes électorales avant le scrutin provincial prévu le 28 juin 2026.

Dans un contexte déjà marqué par de nombreuses interrogations concernant les radiations des listes électorales spéciales provinciales, notre groupe considère qu'il est indispensable de privilégier la stabilité, la transparence et la sécurité juridique plutôt qu'une réforme précipitée susceptible de créer de nouvelles contestations.

Enfin, notre groupe rappelle que le dossier calédonien ne peut être traité indépendamment de son histoire, de sa dimension coloniale et du processus de décolonisation toujours en cours.

L'Accord de Nouméa demeure aujourd'hui encore le cadre politique et juridique de référence reconnu à la fois par la Constitution française et par les Nations Unies.

Toute évolution du corps électoral spécial provincial doit impérativement respecter l'esprit, les équilibres et les garanties issus de cet accord.

Faute de consensus politique et dans la mesure où aucune solution partagée n'a émergé entre les parties prenantes, les prochaines élections provinciales doivent se tenir sur le corps électoral actuel, seul cadre à la fois constitutionnellement garanti et politiquement légitime.

Pour toutes ces raisons, le groupe UC-FLNKS et Nationalistes émet **un avis défavorable** à la proposition de loi organique n° 636 rectifié bis portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au Congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie.

Nous appelons au respect du processus de décolonisation, du principe du consensus politique et des engagements historiques ayant permis la construction de la paix civile en Nouvelle-Calédonie.

Telle est l'opinion du groupe UC-FLNKS et Nationalistes au congrès de la Nouvelle-Calédonie que nous souhaitons porter à votre connaissance.



Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre considération distinguée.

Pierre Chanel Tein TUTUGORO

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping letters.

Madame Veylma FALAEO
Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie
BP P3 – 98 851
Nouméa Cedex



Nouméa, le 18 mai 2026

OPINION

Proposition de loi organique n°636 rect. bis portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie

Le groupe Union Nationale pour l'Indépendance (UNI) rappelle que la question du corps électoral est un élément essentiel du processus de décolonisation prévu par les accords de Matignon – Oudinot (1988) et de Nouméa (1998).

En ce sens, la restriction du corps électoral appelée à se prononcer aux élections des membres du congrès et des assemblées de province (article 188 LO 1999) et aux consultations prévues par l'Accord de Nouméa sur l'avenir institutionnel (article 218 LO 1999), aura permis :

- D'encadrer objectivement les effets politiques et démographiques liés à la colonisation.
- D'empêcher que l'afflux d'une population extérieure ne perturbe la mise en œuvre équilibrée du processus de décolonisation, et notamment les modalités d'exercice du droit à l'autodétermination.
- De construire une citoyenneté autour du peuple Kanak qui, au travers des politiques publiques dans chacune des provinces, participe à la construction d'un destin commun.

Dès 2007, le parlement, sur proposition d'une loi constitutionnelle du 23 février 2007, introduit par le défunt président de la République, Monsieur Jacques CHIRAC, a précisé que le tableau annexe évoqué est bien celui comportant les électeurs inscrits sur la Liste Électorale Générale (LEG) non admis à se prononcer à la consultation des électeurs en 1998 prévue par les accords de Matignon-Oudinot. Ainsi, la Liste Électorale Spéciale Provinciale (LESP) sera restreinte aux personnes inscrites remplissant les conditions pour participer à la consultation de 1998, les personnes figurant sur le tableau annexe rappelé ci-dessus et celles remplissant les critères de l'article 188 LO 1999 et les modalités de l'article 189 LO 1999.

S'agissant de l'élaboration de la liste restreinte des citoyens calédoniens appelés à se prononcer pour les consultations, dont les critères sont définis à l'article 218 LO 1999 et les modalités à l'article 219 LO 1999, cette liste, compte tenu du fait que les personnes amenées à se prononcer devaient 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, doit donc être plus restreinte que la LESP.

C'est au XVIème comité des signataires de l'Accord de Nouméa du 2 novembre 2017 qu'il a été acté par consensus de l'ensemble des forces politiques calédoniennes présentes, confirmé par le Conseil d'État le 30 novembre 2017, au moment de l'examen de la Loi organique portant sur l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Les commissions administratives spéciales ont procédé à l'élaboration de la LESC à partir des éléments du croisement des différents fichiers (aide médicale, fichiers de statut civil de droit coutumier, cafat, ISEE, etc.) permettant d'identifier, de manière exhaustive, les électeurs qui remplissaient les conditions pour y être inscrits.

À la suite de la troisième consultation référendaire prévue par l'Accord de Nouméa, le Conseil d'État dans son avis du 16 décembre 2023 a estimé que l'accord de 1998 ayant été complètement mis en œuvre, une modification du corps électoral provincial apparaissait comme étant nécessaire, eu égard à l'insécurité juridique à laquelle sont soumises les dispositions dérogatoires de l'accord, en l'absence d'un nouvel accord portant sur l'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, il a été précisé qu'une modification de ce corps électoral ne serait par principe possible que par le biais d'un projet de loi constitutionnelle. À titre exceptionnel, en l'absence d'accord politique préalable, une loi organique peut servir de véhicule juridique à une atténuation des dérogations permises par l'Accord de Nouméa.

Aujourd'hui, le groupe UNI constate que le sujet du corps électoral qui a pu être traité dans un accord global via les accords de Bougival, Elysée-Oudinot, a fait resurgir le débat binaire au détriment de la démarche consensuelle.

À ce titre, si une décision du Conseil Constitutionnel du 19 septembre 2025 a conclu à la permanence des dérogations transitoires et notamment du corps électoral gelé, en l'absence de nouvel accord politique, le Conseil d'État a, quant à lui, dans son avis n°407713 du 7 décembre 2023, indiqué qu'une modification du corps électoral provincial s'avèrerait nécessaire.

À cet effet, les magistrats ont rappelé que si par principe une modification du corps électoral provincial ne peut intervenir qu'avec l'adoption d'un projet de loi constitutionnelle, par exception et en l'absence d'accord politique, un projet de loi organique peut servir de véhicule juridique en vue d'atténuer les effets des dérogations permises par l'Accord de Nouméa.

Finalement, aux termes des bilatérales et des plénières qui se sont tenues en visioconférence avec le cabinet du Premier ministre et la ministre des Outre-mer, chacun des partenaires présents se sont entendus pour revenir à la table des discussions, une fois les élections provinciales achevées.

Contraint par le temps, et en concertation avec le Gouvernement, le président du Sénat a sollicité l'avis du congrès sur la présente proposition de loi organique déposée le 9 mai 2026 par le sénateur Monsieur Georges NATUREL.

Cette proposition vise à inscrire d'office les 10 575 personnes dont 4 145 de statut civil de droit coutumier et 6 430 de statut de droit civil commun, inscrites sur la liste de consultation LESC de 2021.

Le groupe UNI rappelle qu'initialement cette proposition de texte avait été déposée en mai 2025, après que la séquence de discussions de DEVA n'avait pas permis d'aboutir à un accord global. À cette époque, il fallait déjà sortir de l'impasse vers laquelle on se dirigeait, en l'absence d'accord politique. Aujourd'hui, il s'agit non seulement de sortir de l'impasse créée par la motion de rejet adoptée par l'Assemblée nationale mais également de garantir la poursuite du processus de décolonisation de la Nouvelle-Calédonie.

En définitive, le groupe Union Nationale pour l'Indépendance fait le constat que la représentation nationale, par l'adoption de la motion de rejet, a ramené les partenaires calédoniens et la population calédonienne dans son ensemble à la situation issue de l'organisation de la troisième consultation en décembre 2021.

Le groupe Union Nationale pour l'Indépendance est favorable à l'ajustement de la LESP par l'inscription des natifs ayant déjà participé aux consultations de 2018, 2020 et 2021 parce qu'ils figuraient déjà sur la Liste Électorale Spéciale de Consultation (LESC).

En revanche, le groupe UNI serait favorable à l'examen de la situation des conjoints des citoyens calédoniens dès lors que cela fasse l'objet d'un accord global.

Après l'adoption de la motion de rejet, il a fallu renouer les fils du dialogue et de la confiance entre les différentes délégations politiques calédoniennes.

Les séquences bilatérales et plénières qui se sont tenues en visioconférence ont eu pour objet de trouver un « chemin ». Chacun des partenaires présents à ces échanges s'est engagé à revenir à la table des discussions, une fois les élections provinciales achevées.

Le groupe UNI précise qu'il s'engage à poursuivre les discussions après les élections provinciales. Ces discussions devront permettre de tracer de nouvelles perspectives à partir des acquis et des éléments qui ont fait consensus dans les travaux existants (DEVA, ABEO), cela, avant la fin du mandat du Président MACRON.

La volonté du groupe UNI est de tenir les élections provinciales dans de bonnes conditions.

Pour toutes ces raisons, le groupe Union Nationale pour l'Indépendance est favorable à l'inscription d'office sur la liste spéciale provinciale ajustée et révisée des natifs ayant participé aux consultations référendaires de 2018, 2020 et 2021.

Président du groupe UNION NATIONALE POUR L'INDÉPENDANCE



Jean-Pierre DJAIWE



République française

Nouméa, le 18 mai 2026

ANNEXE

à

l'avis formulé par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, au cours de sa séance publique du lundi 18 mai 2026, portant sur la *proposition de loi organique portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie (Saisine du Sénat n° 636 rect. Bis (2024-2025))*.

OPINIONS D'UNE FORMATION POLITIQUE NON CONSTITUÉE EN GROUPE

1/ Opinions de « *Calédonie Ensemble* »,



Opinion de Calédonie Ensemble sur la proposition de loi organique N° 636 rect.bis portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au Congrès et aux Assemblées de province de Nouvelle-Calédonie présentée par M. Le sénateur Georges NATUREL (Saisine du Président du Sénat en date du 08 mai 2026)

Avis du Congrès formulé en séance publique le 18 mai 2026

La reconnaissance d'une citoyenneté calédonienne constitue l'un des principes politiques essentiels de l'Accord de Nouméa : *« Il est aujourd'hui nécessaire de poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun ».*

Cette citoyenneté prend en compte l'appartenance au caillou, une appartenance aux racines multiples, pour certains millénaires, pour d'autres plus récentes.

L'accord prévoit que cette citoyenneté calédonienne a vocation à constituer la pierre angulaire du vivre ensemble. Dans cette perspective, elle ouvre deux droits importants : **le droit d'être inscrit sur la liste électorale provinciale, ainsi que le droit à l'emploi local.**

C'est donc bien de l'accès à la citoyenneté qui est traité par cette proposition de loi, et, pas simplement, de l'exercice du droit de vote pour les élections provinciales.

En ce qui concerne l'exercice de ce droit de vote, à l'occasion du Comité des signataires de 2018, les Loyalistes et le Rassemblement avaient réaffirmé, de manière péremptoire *« le caractère transitoire du corps électoral gelé, et, que, faute de nouveau statut, aucune restriction du corps électoral ne pourra être adoptée lors de la prochaine mandature ».* Il n'en a rien été.

En effet, le Conseil d'État, dans son avis du 7 décembre 2023, a constaté **« que [si] les règles en vigueur concernant le régime électoral des assemblées de province et du Congrès dérogent de manière particulièrement significative aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage (...) l'organisation politique dont l'irréversibilité**

est assurée (...) inclut nécessairement le régime électoral des assemblées de province et du Congrès, dont la définition du corps électoral restreint » et qu'elle « ne peut être modifiée sans une révision de la Constitution ».

Enfin, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 19 septembre 2025, saisi de manière pour le moins imprudente, par l'association « Un cœur, une voix », qui a fossoyé à l'occasion ceux-là mêmes qu'elle prétendait sauver, a tranché la question sans aucune ambiguïté, en affirmant que « ***l'Accord de Nouméa prévoit expressément le gel du corps électoral*** » et qu'en conséquence « ***les dispositions contestées ne sauraient être jugées contraires à la Constitution*** ».

Dans ce contexte, la proposition de loi relative à l'inscription d'office des natifs nous paraît politiquement et juridiquement opportune même si elle n'apporte qu'une solution partielle à la problématique posée.

Politiquement, car il y a consensus sur le sujet, les indépendantistes ayant validé, lors du Comité des signataires de novembre 2017, sur proposition de Calédonie Ensemble, l'inscription d'office des natifs de droit commun et de droit coutumier sur la liste électorale référendaire, et, qu'il n'y a aucune raison, pour que celles et ceux qui ont été considérés comme légitimes pour décider de l'avenir du Pays, ne le soient pas pour élire leurs représentants aux Assemblées de province et au Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Juridiquement, car c'est bien par une loi organique que cette inscription d'office sur la liste référendaire a été instaurée, sans être censurée par le Conseil constitutionnel.

Dès lors, nous sommes favorables à la proposition de loi qui nous est soumise. **Près d'1/3 des électeurs inscrits sur la liste électorale générale, et ne pouvant voter aux provinciales, disposeront ainsi de la capacité à élire leurs représentants lors des prochaines élections.**

Pour le reste, nous considérons que la citoyenneté doit être ouverte aux calédoniens d'adoption, au bout d'une certaine durée de résidence continue, dès lors qu'ils ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie (Par exemple, avoir investi dans une résidence principale ou dans une entreprise, avoir un conjoint citoyen calédonien ou de la famille directe ou proche résidant en Nouvelle-Calédonie, avoir des enfants nés ou scolarisés en Nouvelle-Calédonie, participer à la vie de la cité au travers d'activités dans les associations caritatives, culturelles, sportives, ou au sein des organisations patronales et salariale, etc...).

Nous considérons, également, que les conjoints de citoyens calédoniens, dès lors qu'ils peuvent justifier d'une certaine durée de résidence en Nouvelle-Calédonie, ainsi que d'une certaine durée de mariage ou de PACS, doivent également pouvoir accéder à la citoyenneté.

Dans cette perspective, la citoyenneté calédonienne serait ainsi de droit pour les natifs, pour ceux dont l'un des parents est citoyen, pour ceux investis durablement dans le pays et, au bout d'une certaine durée, pour les conjoints de citoyens calédoniens.

Comme nous l'avons toujours affirmé, avant même le projet de Loi constitutionnelle « *Darmanin* » qui a conduit notre Pays dans un chaos politique, économique et social dont nous payons toujours le prix aujourd'hui, **ces évolutions, que nous appelons de nos vœux, ne peuvent être envisagées que dans le cadre d'un consensus sur un accord global.**

C'est pourquoi, l'amendement à la proposition de loi annoncé par le Gouvernement concernant les conjoints, **est politiquement inapproprié**, puisque ne faisant l'objet d'aucun consensus, **et juridiquement irréaliste**, puisqu'il sera immanquablement **censuré par le Conseil Constitutionnel.**

Cet amendement relève, une nouvelle fois, de l'agitation politicienne visant à faire miroiter aux conjoints de citoyens calédoniens la possibilité de voter, tout comme Élysée-Oudinot tentait de faire croire au Peuple qu'un accord sur l'avenir du Pays avait été obtenu, alors que ledit accord était mort-né. L'Etat et les formations politiques signataires viennent d'ailleurs d'en prendre acte.

Pour toutes ces raisons, Calédonie Ensemble donne un avis favorable sur sur la proposition de loi organique portant intégration des natifs dans le corps électoral pour les élections au Congrès et aux Assemblées de province de Nouvelle-Calédonie présentée par M. Le sénateur Georges NATUREL.

**Pour Calédonie Ensemble,
Annie QAEZE**



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/pp124-636.html>