

Proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, 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 sur l'accord du 12 juillet 2025 et sa mise en œuvre (n° 1969)

**Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Philippe Gosselin**

Lundi 20 octobre 2025

Article 1^{er}

Report des élections et prolongation des mandats en cours

1. Le droit existant

a. Le congrès et les assemblées de province dans la vie politique calédonienne

Les trois provinces – Nord, Sud et îles Loyauté – disposent d'une compétence de principe. Aux termes de l'article 20 de la loi organique statutaire de 1999, toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, sont de leur compétence. Elles exercent des prérogatives beaucoup plus larges que les régions de droit commun.

La loi organique statutaire de 1999 confère aussi de larges compétences au **congrès, assemblée délibérante de la collectivité de Nouvelle-Calédonie**. Dans les matières énumérées par la loi organique, il vote les « **lois du pays** », dont le contrôle relève du Conseil constitutionnel en raison de leur caractère législatif. Il est **consulté** sur les projets de loi et propositions de loi ainsi que les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾.

(1) Il disposait enfin de prérogatives spécifiques pour la mise en œuvre du droit à l'autodétermination dans le cadre des accords de Nouméa (article 217 de la loi organique statutaire de 1999). Ces dispositions ne trouvent plus à s'appliquer, les trois consultations prévues par l'accord ayant été organisées.

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie

Aux termes de l'article 2 de la loi organique statutaire de 1999, les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent le congrès, le gouvernement, le Sénat coutumier, le conseil économique, social et environnemental et les conseils coutumiers.

S'y ajoutent trois provinces et 33 communes.

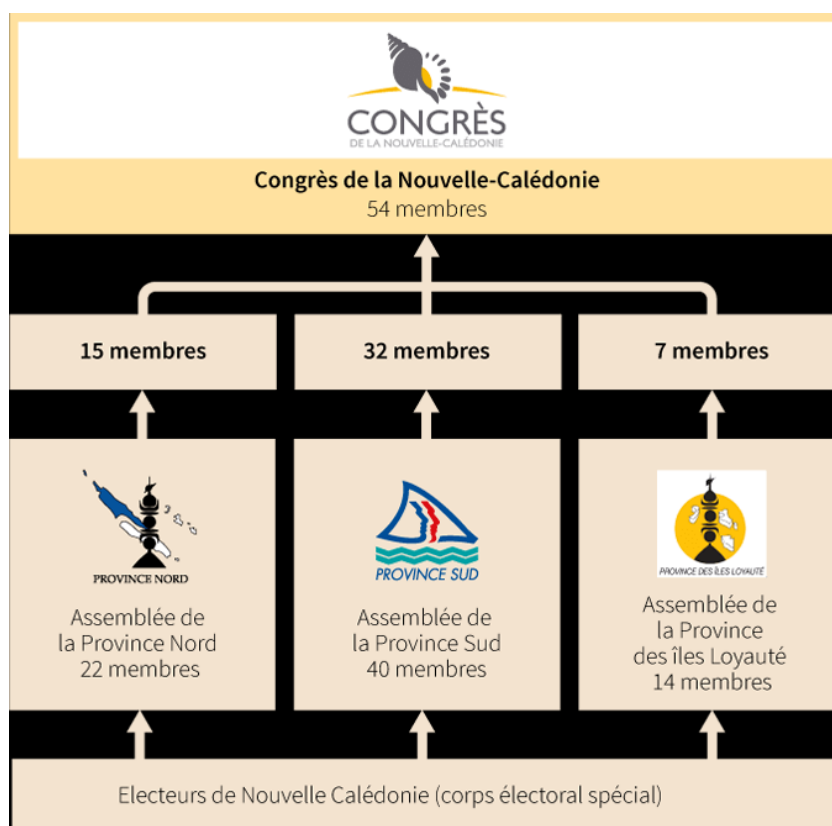
Aux termes de l'article 186 de la loi organique statutaire de 1999, les membres du congrès et des assemblées de province sont **élus pour cinq ans, de façon concomitante**, au cours d'une élection au scrutin de liste ⁽¹⁾.

Les **54 membres du congrès** sont issus des assemblées de province, l'article 185 octroyant à chaque province un certain nombre de sièges au congrès :

– l'Assemblée de la **province des îles Loyauté** comprend **quatorze membres, dont sept siègent aussi au congrès** ;

– l'Assemblée de la **province Nord** compte **vingt-deux membres, dont quinze siègent aussi au congrès** ;

– l'Assemblée de la **province Sud** compte quarante membres, dont **trente-deux siègent aussi au congrès**.



Source : site du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

(1) Seules les listes ayant obtenu au moins 5 % du nombre des électeurs inscrits sont admises à la répartition des sièges (article 192 de la loi organique statutaire de 1999).

Conformément à l'accord de Nouméa ⁽¹⁾, les membres du congrès et des assemblées de province sont élus par un corps électoral spécial : sont seuls admis à voter les électeurs inscrits sur la **liste électorale spéciale provinciale**, telle que définie par l'article 77 de la Constitution et les articles 188 et 189 de la loi organique statutaire de 1999.

La liste électorale spéciale provinciale et le tableau annexe

En l'état du droit (articles 188 et 189 de la loi organique statutaire), la **liste électorale spéciale provinciale** regroupe les personnes admises à voter aux élections des membres du congrès et des assemblées de province. Il s'agit des électeurs qui, inscrits sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie :

- soit remplissaient les conditions pour voter lors de la consultation locale du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa, c'est-à-dire les électeurs inscrits en 1998 sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie et qui y étaient domiciliés depuis le 6 novembre 1988 ;
- soit étaient inscrits en 1998 sur le tableau annexe des électeurs non admis à participer à cette consultation, dès lors qu'elles justifient au jour de l'élection de dix années au moins de domiciliation en Nouvelle-Calédonie ;
- soit ont atteint la majorité après le 31 octobre 1998, c'est-à-dire sont nées après le 31 octobre 1980, et qui soit justifient de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit ont eu l'un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit ont l'un de leurs parents inscrit au tableau annexe de 1998 et justifient d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

Le **tableau annexe** est le corollaire de la liste électorale spéciale. Il regroupe les personnes qui, faute de pouvoir remplir la condition de durée de résidence découlant des articles 77 de la Constitution et 188 de la loi organique, ne peuvent figurer sur la liste électorale spéciale provinciale.

La liste électorale spéciale comptait, en 2024, 181 034 électeurs et le tableau annexe 41 263 personnes (source : ISEE)

Les dernières élections des membres du congrès et des assemblées de province ont eu lieu le 12 mai 2019.

Conformément à l'article 187 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ⁽²⁾, **le mandat des élus en 2019 devait arriver à terme en mai 2024.**

(1) *Préambule et point 2.2.1 de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998.*

(2) « Les élections aux assemblées de province ont lieu dans le mois qui précède l'expiration du mandat des membres sortants ».

b. Deux reports des élections provinciales ont été votés depuis 2024 et validés par le Conseil constitutionnel, pour des motifs d'intérêt général tenant à la situation du territoire

- i. La loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 et la perspective d'une révision du corps électoral provincial

Par dérogation à l'article 187 de la loi organique de 1999, **la loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 a procédé à un premier report des élections au plus tard le 15 décembre 2024.**

L'exposé des motifs du projet de loi organique mentionnait la nécessité de **réviser au préalable le corps électoral spécial provincial** dont le gel, « *par référence à la situation existante au 8 novembre 1998, ne répond plus aux exigences démocratiques résultant des principes constitutionnels et des engagements internationaux de la France* ». Un projet de loi constitutionnelle avait été déposé en ce sens, adopté en première lecture par le Sénat le 2 avril 2024 et par l'Assemblée nationale le 14 mai 2024.

Consulté sur ce report en application de la loi organique, le congrès de la Nouvelle-Calédonie avait émis un avis favorable avec 38 votes pour et 16 contre. Le projet avait ainsi recueilli l'avis favorable des groupes non-indépendantistes ainsi que de l'Éveil océanien et du groupe indépendantiste Union nationale pour l'Indépendance. Le groupe UC-FLNKS et Nationalistes s'était opposé au projet.

L'arrêt du processus de révision constitutionnelle n'a pas remis en cause ce report.

- ii. La loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 et la reconstruction sociale et politique de la Nouvelle-Calédonie

À la suite de l'adoption du projet de loi constitutionnelle évoqué ci-dessus en première lecture par l'Assemblée nationale, la Nouvelle-Calédonie a connu de graves troubles ayant causé la mort de 14 personnes ⁽¹⁾ et d'importants dégâts matériels affectant les secteurs public et privé.

En réponse à la crise économique, sociale et politique ouverte par ces événements, la loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 a procédé à un nouveau report de l'échéance en permettant d'organiser les élections provinciales **jusqu'au 30 novembre 2025**. Les rapporteurs du texte à l'Assemblée nationale observaient ainsi que « *la Nouvelle-Calédonie panse ses plaies et [que] la priorité est au redressement, pas à l'organisation d'une campagne électorale susceptible de raviver les clivages.* ». Ils évoquaient enfin des « *craintes sur la capacité à organiser matériellement une élection dans un contexte sécuritaire non stabilisé* ».

(1) Le bilan initial était de 13 morts, il s'est alourdi après la confirmation par le parquet de Nouméa que la mort d'un jeune homme dans la nuit du 23 au 24 juin 2024, était bien liée aux violences alors en cours en Nouvelle-Calédonie.

À nouveau consulté, le congrès de la Nouvelle-Calédonie s'était prononcé en faveur de la proposition de loi organique, le 22 octobre 2024, par 47 voix sur un total de 54 ⁽¹⁾.

iii. La jurisprudence du Conseil constitutionnel concernant la modification de la durée des mandats en cours d'une assemblée élue

Dans un cas comme dans l'autre (décisions n° 2024-864 DC du 11 avril 2024 et n° 2024-872 DC du 14 novembre 2024), ces reports ont été validés par le Conseil constitutionnel. Selon une jurisprudence constante, il est en effet loisible au législateur, ordinaire ou organique selon la nature des élections concernées ⁽²⁾, de modifier la durée des mandats en cours d'une assemblée élue, « *dans un but d'intérêt général et sous réserve du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle* » ⁽³⁾.

Le Conseil veille à ce que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une **périodicité raisonnable**. Les modifications de la durée des mandats doivent aussi revêtir un **caractère exceptionnel et transitoire** et correspondre à un **intérêt général**.

Concernant la périodicité raisonnable, le Conseil d'État, dans son avis du 7 décembre 2023 relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie, estimait qu'un report « *pour une durée de l'ordre de douze à dix-huit mois ne se heurterait à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel* ».

En ce qui concerne l'existence d'un but d'intérêt général suffisant, le Conseil d'État, dans son avis du 7 décembre 2023 précité, avait considéré que constituaient un tel but « *le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle* » ou « *la caractérisation d'un processus suffisamment engagé de négociations* ». Dans ses décisions précitées, le Conseil constitutionnel a regardé comme tels le fait de permettre que « *la réforme visant à modifier les règles de composition du corps électoral spécial [...] puisse s'appliquer à ces élections* » et le fait, dans la situation de crise traversée par la Nouvelle-Calédonie [après les troubles survenus en mai 2024], « *de permettre la reprise du dialogue entre les partenaires politiques de l'accord de Nouméa sur l'avenir institutionnel de la collectivité* ».

(1) Une seule voix contre, émanant du vice-président Sylvain Pabouty (UC-FLNKS et Nationalistes), s'était exprimée.

(2) En l'espèce, c'est au législateur organique qu'il revient de modifier la durée des mandats des membres du congrès et des assemblées de province.

(3) Selon une formule constante, reprise par exemple dans la décision n° 2024-864 DC du 11 avril 2024 sur la loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

2. Le dispositif proposé

a. Un nouveau report des élections pour un motif d'intérêt général

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi organique fixe au **28 juin 2026** la date limite à laquelle devront être organisées les élections des membres du congrès et des assemblées de province.

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

Saisi de la proposition de loi organique, le Conseil d'État a estimé, dans un avis rendu le 4 septembre 2025, qu'en proposant un nouveau report des élections provinciales, **ce texte poursuivait un but d'intérêt général, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.**

S'agissant de la périodicité raisonnable du scrutin, il précise que « *dans ces circonstances très particulières, [...] si la proposition de loi organique, en permettant un nouveau report des élections provinciales à la suite de ceux auxquels ont déjà procédé les lois organiques des 15 avril et 15 novembre 2024, porte la durée cumulée de report à plus de vingt-cinq mois, elle ne paraît pas manifestement inappropriée à l'objectif qu'elle vise* » ⁽¹⁾.

Enfin, en ce qui concerne le caractère exceptionnel et transitoire du report, il faut relever que les élections des membres du congrès et des assemblées de province ont été organisées régulièrement, tous les cinq ans depuis l'accord de Nouméa : en mai des années 1999, 2004, 2009, 2014 et 2019.

b. La perspective d'une liste électorale spéciale provinciale aux contours modifiés pour ce prochain scrutin

L'article 1^{er} précise également que la liste électorale spéciale et le tableau annexe mentionnés à l'article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée sont mis à jour au plus tard dix jours avant la date du scrutin.

À cet égard, il convient de relever que **si le projet d'accord signé à Bougival est transposé juridiquement et effectivement mis en œuvre, la liste des électeurs admis à participer au scrutin sera établie avec des critères différents de ceux actuellement en vigueur** ⁽²⁾.

Seraient notamment admis à voter au renouvellement des membres du congrès en 2026, en plus de celles qui figurent déjà sur la liste électorale spéciale provinciale :

(1) Avis n° 409959 du 4 septembre 2025 ([lien](#)).

(2) Sur le corps électoral spécial provincial, voir le commentaire de l'article 1^{er}.

– les personnes qui, nées en Nouvelle-Calédonie, ou y résidant de façon continue depuis 15 ans, sont inscrites sur la liste électorale générale à la date de l’élection (alors que les critères actuellement en vigueur pouvaient conduire à en exclure certaines) ;

– les électeurs ayant été inscrits sur la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC) dans son dernier état en vigueur (alors que les critères permettant de figurer sur les deux listes ne se recoupaient pas forcément).

Cette évolution, toutefois, est conditionnée à la mise en œuvre de l’accord de Bougival et la présente proposition de loi organique elle-même ne comporte aucune disposition juridique en ce sens.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modifications.

Toutefois, par l’adoption d’un amendement en séance publique, il **a modifié l’intitulé de la proposition de loi organique**.

Selon son intitulé initial, la proposition de loi visait à « permettre la mise en œuvre de l’accord du 12 juillet 2025 ». Elle vise désormais à « ***permettre la poursuite de la discussion sur l’accord du 12 juillet 2025 et sa mise en œuvre*** ».

Loin d’être purement sémantique, cette modification prend acte des dissensions existant actuellement parmi les acteurs politiques calédoniens au sujet de l’accord de Bougival. L’exposé sommaire de l’amendement rappelle que ce texte constitue une « *base précieuse de discussion qu’il s’agit à présent d’approfondir et de préciser, en poursuivant les échanges avec l’ensemble des parties prenantes, y compris – et surtout – avec celles qui ont pu prendre, depuis le 12 juillet dernier, leurs distances par rapport au document signé ce jour-là* » et que « *le report des élections permettra [...] de donner davantage de temps pour compléter, préciser et amender, si nécessaire, l’accord signé à Bougival dans la perspective de sa mise en œuvre* ».

*

* *

Article 2

Prorogation des fonctions des membres des organes du congrès en cours

1. Le droit existant

Les articles 63 et 80 de la loi organique statutaire de 1999 prévoient l'élection **annuelle** des membres du bureau du congrès de la Nouvelle-Calédonie (président, vice-présidents, secrétaires et questeurs) et de la commission permanente du congrès. Enfin, le règlement intérieur du congrès prévoit que ce dernier élit chaque année les membres composant ses commissions intérieures ⁽¹⁾.

Les organes du congrès de la Nouvelle-Calédonie

Le bureau est en charge de contrôler le bon déroulement des travaux institutionnels du congrès et de veiller au respect de la procédure d'adoption des textes. Il se compose d'un président, de vice-présidents, de secrétaires et de questeurs.

La commission permanente est composée de sept à onze membres. Elle siège en dehors des périodes de session du congrès. Le congrès l'élit chaque année en son sein. La commission permanente élit aussi son président, son vice-président et son secrétaire. Elle *« règle par ses délibérations, dans la limite de la délégation qui lui est consentie à la majorité des membres du congrès, les affaires qui lui sont renvoyées par le congrès. »*

Les commissions intérieures, régies par le règlement du congrès, sont au nombre de treize et comptent onze membres.

La date de cette élection annuelle est fixée par le règlement intérieur du congrès à la dernière séance de la première session ordinaire qui ouvre au mois de juin, c'est-à-dire, en pratique, au mois d'août.

Le dernier renouvellement des instances internes a ainsi eu lieu le 29 août 2024, donnant lieu à l'élection de Mme Veylma Falaeo, membre de l'Éveil océanien, en tant que présidente du congrès.

Le renouvellement de ces organes aurait dû se tenir **en août 2025**.

Toutefois, l'article 2 de la loi organique du 15 novembre 2024 prorogait ces fonctions jusqu'au jour de la première réunion du congrès nouvellement élu en application de la même loi organique. Cette disposition avait été introduite par amendement au cours de l'examen du texte au Sénat, en réponse, selon son exposé des motifs, à une **demande transpartisane, émanant de l'ensemble des membres du congrès** et transmise par courrier aux rapporteurs du texte au Sénat.

(1) Article 17 du règlement du congrès.

2. Le dispositif proposé

Alors même que le renouvellement du congrès donnera lieu à un nouveau renouvellement de ses organes, il n'apparaît pas opportun qu'un renouvellement anticipé ait lieu.

L'article 2 proroge donc une nouvelle fois ces fonctions « *jusqu'au jour de la première réunion du congrès nouvellement élu en application de la présente loi organique* ».

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modifications.

*

* *

Article 3

Entrée en vigueur

1. Le droit existant

Conformément à l'article 6-1 de la loi organique statutaire de 1999, les lois entrent en vigueur en Nouvelle-Calédonie **à la date qu'elles fixent** ou, **à défaut, le dixième jour qui suit leur publication** au *Journal officiel de la République française*.

2. Le dispositif proposé

Le texte prévoit l'entrée en vigueur de la présente loi organique **dès le lendemain de sa publication au *Journal officiel***. Cette disposition est identique à celles qui figuraient dans les lois organiques du 15 avril 2024 et la loi du 15 novembre 2024.

Il s'agit de s'assurer que le report des élections entrera en vigueur dans les meilleurs délais, et surtout **préalablement à la date à laquelle le Gouvernement est tenu de prendre le décret de convocation de celles-ci**.

Aux termes de l'article 187 de la loi organique, la publication du décret de convocation doit en effet intervenir quatre semaines au moins avant la date du scrutin, soit, en l'espèce, **le 2 novembre 2025 au plus tard**.

L'article 3 permet donc de raccourcir les délais d'entrée en vigueur de la loi organique sur le territoire calédonien afin de tenir compte du fait que cette dernière doit encore être votée, examinée par le Conseil constitutionnel, promulguée et publiée au *Journal officiel* avant le 2 novembre 2025.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modifications.