



...le projet de loi constitutionnelle portant

MODIFICATION DU CORPS ÉLECTORAL POUR LES ÉLECTIONS AU CONGRÈS ET AUX ASSEMBLÉES DE PROVINCE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Rappelant que le contenu du texte ainsi que son calendrier d'examen avaient été choisis par le Gouvernement sans concertation préalable avec le Parlement, la commission des lois propose **d'adopter le projet de révision constitutionnelle** portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie **sous réserve de plusieurs modifications proposées par le rapporteur, Philippe Bas.**

Ainsi, la commission valide, sur le principe, la suppression de toute référence à un corps électoral « gelé » et l'introduction d'un corps électoral restreint « glissant ». Elle a, pour ce faire, **favorablement accueilli les conditions d'admission au scrutin proposées par le Gouvernement** à savoir : la participation de l'ensemble des électeurs inscrits sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie natifs ou domiciliés depuis au moins dix années sur le territoire calédonien. De façon analogue, en proposant le maintien de l'entrée en vigueur de ce nouveau corps électoral au 1^{er} juillet 2024, elle confirme **sa volonté, exprimée sur le projet de loi organique portant report des élections provinciales, que le prochain scrutin provincial se déroule au plus tard le 15 décembre prochain.**

Elle s'est toutefois attachée à améliorer le texte sur deux points principaux : d'une part, **encourager avant tout la recherche d'un accord global sur l'avenir politique et institutionnel de la Nouvelle-Calédonie** et d'autre part, **garantir les droits du Parlement en évitant tout contournement injustifié par l'exécutif sur le dossier calédonien.**

1. LES CONSÉQUENCES DU « GEL » DU CORPS ÉLECTORAL POUR LES ÉLECTIONS AUX PROVINCES ET CONGRÈS DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

A. LE PRINCIPE ANCIEN D'UN CORPS ÉLECTORAL RESTREINT EN NOUVELLE-CALÉDONIE, DONT LE « GEL » POUR LES ÉLECTIONS AUX PROVINCES ET AU CONGRÈS A ÉTÉ VOTÉ EN 2007

Héritage des accords de Matignon-Oudinot, le principe d'un corps électoral restreint a été reconduit par l'accord de Nouméa du 5 mai 1998. Plus précisément, il a été décidé, dans l'accord de Nouméa, que des restrictions au corps électoral seraient mises en œuvre tant pour les consultations d'accession à la pleine souveraineté, que pour les élections provinciales.

Ainsi, à propos des élections provinciales et territoriales, l'accord de Nouméa prévoit dans son préambule que « *le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée* ».

Conformément aux orientations définies par l'accord de Nouméa et en application de l'article 77 de la Constitution introduit en 1998 à la suite de la signature puis de l'approbation de l'accord de Nouméa, **la loi organique du 19 mars 1999 dans son article 188, limite le droit de vote à trois catégories de citoyens qui doivent répondre à l'un des critères suivants :**

- **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 inclut ceux qui étaient effectivement inscrits et ceux qui auraient pu l'être, mais qui ne l'ont pas été, par exemple, parce qu'ils ne l'avaient pas demandé ;

- être inscrits sur le tableau annexe et être domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ;

- être devenus majeurs 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 un de leurs parents inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

Saisi de la conformité à la Constitution de la loi organique précitée, le juge constitutionnel, dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1990, **fait prévaloir la théorie du corps électoral « glissant »**, estimant que doivent participer à l'élection des assemblées de province et du congrès les personnes qui, à la date de l'élection, figurent au tableau annexe 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.

En réponse à cette interprétation des dispositions constitutionnelles que le constituant a jugée non conformes à sa volonté initiale et aux engagements pris par l'Etat lors de la signature de l'accord de Nouméa, **a été introduit, par la révision constitutionnelle de 2007, un nouvel alinéa à l'article 77 de la Constitution** qui dispose 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 a ainsi été acté, par une disposition interprétative du pouvoir constituant, le retour à un corps électoral « gelé » à partir de 2009 pour les élections provinciales et au congrès de Nouvelle-Calédonie.

B. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISTALLISATION DU CORPS ÉLECTORAL SUR LES ÉLECTIONS DU CONGRÈS ET DES ASSEMBLÉES DE PROVINCE

1. Le maintien de la paix civile et la participation des indépendantistes à l'ensemble des scrutins provinciaux

Les dispositions constitutionnelles en vigueur ont **indiscutablement permis le maintien de la paix civile, conformément à leur objectif principal.**

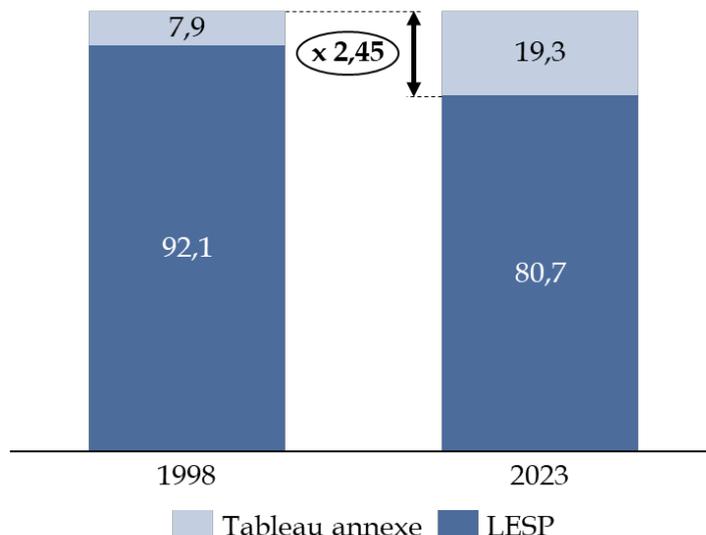
En outre, alors que l'interprétation du Conseil Constitutionnel avait fait craindre un boycott – annoncé – des partis du FLNKS des élections provinciales en cas d'application d'un corps électoral « glissant », **l'intervention du pouvoir constituant a permis, pour toute la durée d'application de l'accord de Nouméa, d'organiser cinq scrutins pour les élections provinciales et du congrès avec la participation de l'ensemble des forces politiques calédoniennes, indépendantistes comme non-indépendantistes.**

2. Une incidence marquée sur les effectifs de la liste électorale spéciale pour les provinciales : le plus que doublement de la proportion d'électeurs non-admis à participer au scrutin

Il résulte des informations transmises par le Gouvernement au rapporteur que **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.** En d'autres termes, cette proportion a été multipliée par 2,45 entre 1999 et 2023.

Ainsi, il est indéniable **que l'ampleur des dérogations aux principes d'égalité et d'universalité du suffrage est aujourd'hui supérieure à celles admises en 1998,** lors de la signature de l'accord de Nouméa.

Évolution de la proportion du nombre d'électeurs non-admis à participer aux scrutins provinciaux en Nouvelle-Calédonie entre 1998 et 2023



Source : commission des lois du Sénat

D'une analyse partagée avec le Conseil d'État, compte tenu de ces évolutions démographiques et des effets induits par le « gel » du corps électoral, la **compatibilité des règles en vigueur avec les engagements internationaux de la France « est incertaine alors que le processus défini par l'accord de Nouméa est achevé ¹»**. Cela est d'autant plus probable qu'« avec l'écoulement du temps, les effets [induits] excèdent ce qui était nécessaire à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa ».

3. Des situations paradoxales résultant du manque d'anticipation de certaines configurations familiales et individuelles

En dépit de désaccords sur le principe du dégel du corps électoral, les représentants des partis indépendantistes partagent, avec le Gouvernement et les partis non-indépendantistes, « *un certain nombre de constats sur le fonctionnement actuel des listes électorales, notamment des incohérences dans les règles actuelles* »² et tous semblent convenir de la nécessité d'y remédier.

Comme l'a déjà constaté la mission d'information de la commission des lois du Sénat, conduite par François-Noël Buffet, Philippe Bas, Jean-Pierre Sueur et Hervé Marseille, « forts ces constats partagés, les différentes parties [devraient] entérine[r] le plus rapidement possible la nécessité de **résoudre trois difficultés identifiées** :

« – les **écarts entre le nombre d'inscriptions sur la liste électorale spéciale à la consultation et celle pour les élections provinciales**, chiffrés par le Gouvernement à 11 000 personnes natives de Nouvelle-Calédonie ;

« – le **vide juridique entourant la situation des petits-enfants d'un électeur inscrit en 1998 sur la liste pour les élections provinciales**, alors que celle des enfants des mêmes électeurs est prévue. En effet, les dispositions de l'article 188 de la loi organique précitées prévoient que seuls les enfants, et non les autres descendants, des électeurs inscrits sur les listes électorales en 1998 peuvent rejoindre le corps électoral pour l'élection des assemblées de province et du congrès ;

« – la **question des conjoints de citoyens calédoniens qui ne disposent pas, contrairement au droit commun de la nationalité, d'une faculté, même conditionnée à une durée de mariage, d'accéder au bénéfice de la citoyenneté calédonienne et de participer aux élections provinciales** »³.

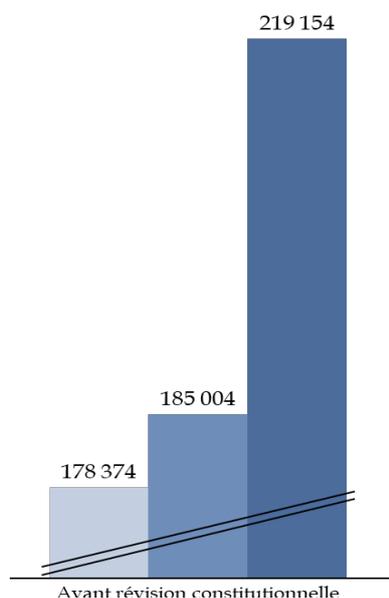
¹ Avis n° 407713 du Conseil d'État relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie, 7 décembre 2023.

² Ces courriers ont été rendus publics et sont disponibles suivant ce [lien](#).

³ Rapport d'information n° 879 (2022-2023), déposé le 12 juillet 2023, p. 47.

4. Une incohérence induite entre les listes électorales et divergente de l'esprit de Nouméa

Nombre d'inscrits sur les listes électorales en Nouvelle-Calédonie, au 1^{er} juillet 2023



Source : commission des lois du Sénat

L'évolution démographique et les inscriptions sur les listes électorales calédoniennes – d'office ou à la demande des intéressés – ont conduit à une situation paradoxale régulièrement mise en avant par les partis politiques non-indépendantistes : **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, comme le présente le graphique ci-dessous, alors même qu'il a vocation à désigner les représentants politiques des institutions locales qui ont un effet direct sur le quotidien des Calédoniens.

En l'occurrence, **le corps électoral défini pour les consultations référendaires a toujours été conçu, dès les accords de Maignon-Oudinot comme plus restreint que celui défini pour les élections du congrès et des assemblées de province**, dès lors que le citoyen qui souhaite participer au scrutin d'accession à la pleine souveraineté doit, notamment, justifier d'une durée de vingt ans de domicile à la date de la consultation alors que cette durée, qu'importe la nature du corps électoral – glissant ou gelé –, est abaissée à dix années pour l'inscription sur la liste électorale pour les élections provinciales.

2. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : EN L'ABSENCE D'ACCORD LOCAL AVANT LE 1^{ER} JUILLET 2024, UN DÉGEL PARTIEL DU CORPS ÉLECTORAL POUR LES ÉLECTIONS DU CONGRÈS ET DES ASSEMBLÉES DE PROVINCE DONT LA MISE EN ŒUVRE POURRAIT CONTOURNER LE PARLEMENT

A. LE DÉGEL PARTIEL DU CORPS ÉLECTORAL POUR LES ÉLECTIONS AUX PROVINCES ET AU CONGRÈS

1. Des motivations plurielles et un changement de méthode assumé par le Gouvernement

Comme détaillé dans l'étude d'impact du projet de loi constitutionnelle, en premier lieu, le Gouvernement considère que « **le gel du corps électoral pour ces élections, par référence à la situation existante au 8 novembre 1998, ne répond plus aux exigences démocratiques résultant de nos principes constitutionnels et des engagements internationaux de la France** »¹.

En deuxième lieu, il justifie les évolutions qu'il propose par le constat qu'« (...) *il est devenu aujourd'hui difficile de justifier que des électeurs installés de façon permanente en Nouvelle-Calédonie après l'approbation de l'accord en novembre 1998 - donc depuis 25 ans pour certains - ne puissent toujours pas participer à l'élection des membres du congrès, alors même que cette assemblée adopte les lois du pays et les réglementations locales qui régissent leur quotidien, dans le champ de compétence très étendu de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces, et déterminent les choix politiques fondamentaux du territoire. Il paraît tout aussi singulier qu'un citoyen français né en Nouvelle-Calédonie, et qui y réside toujours aujourd'hui, ne puisse participer à ces élections locales alors même qu'il peut voter à toutes les autres élections et, généralement, a aussi pu participer aux trois consultations d'autodétermination de 2018, 2020 et 2021.* »².

¹ Étude d'impact du projet de révision constitutionnelle, p. 2.

² *Ibid.*

En dernier lieu, le Gouvernement « **propose de corriger les distorsions qui résultent de l'écoulement du temps et des évolutions démographiques depuis plus de deux décennies** »¹.

Le rapporteur, à la suite des auditions menées à Nouméa, n'a pu que constater que **la révision constitutionnelle proposée ne fait, à l'évidence, pas l'objet d'un consensus entre les parties calédoniennes.**

D'une part, l'ensemble des partis du FLNKS auditionnés ont rejeté la révision constitutionnelle, pour des raisons tenant parfois aux critères proposés, mais avant tout du fait de la méthode employée par le Gouvernement.

D'autre part, les partis non-indépendantistes, sans pour autant demander un dégel total du corps électoral, avaient pris position pour une condition de domiciliation fixée à trois ans, plutôt qu'à dix ans comme proposé par le Gouvernement, afin d'accéder à la citoyenneté calédonienne et au droit de vote afférent.

C'est pourquoi, **de l'aveu même du ministre de l'intérieur et des outre-mer auditionné par la commission des lois du Sénat, « la démarche du Gouvernement procède d'une initiative unilatérale [en déposant ce projet de révision constitutionnelle]² »** étant précisé que « *le Gouvernement a prévenu depuis deux ans que, si un accord politique global n'était pas trouvé en Nouvelle-Calédonie, il n'avancerait pas sur d'autres sujets, par respect pour les parties prenantes* »³.

2. Les conditions d'un dégel partiel du corps électoral pour les seules élections provinciales et au congrès de la Nouvelle-Calédonie

Dans le projet de révision constitutionnelle déposé sur le Bureau du Sénat, le Gouvernement proposé de dégeler partiellement le corps électoral amené à se prononcer lors des scrutins provinciaux calédoniens.

Pour ce faire, il propose, dans un nouvel article 77-1 de la Constitution, un double assouplissement des restrictions électorales aujourd'hui en vigueur :

- en premier lieu, en incluant **l'ensemble des natifs dans le corps électoral aux élections provinciales et au congrès de la Nouvelle-Calédonie** ;
- en second lieu, en **introduisant une condition de résidence, pour tout citoyen français, d'au moins dix années ininterrompues en Nouvelle-Calédonie pour conditionner l'admission des nouveaux électeurs aux scrutins provinciaux et du congrès calédoniens**, rompant ainsi avec le principe d'un corps électoral « gelé » tel qu'établi par le constituant en 2007.

Afin de tirer toutes les conséquences de cette évolution de nature du corps électoral pour les élections provinciales et au Congrès, le Gouvernement propose **de supprimer le dernier alinéa de l'article 77 de la Constitution introduit par la révision constitutionnelle de 2007 qui a précisé que seul le tableau annexe de 1998 devait être retenu pour établir les listes.** Ce faisant, le tableau annexe qui serait visé par l'article 77-1 de la Constitution serait « vivant », et recenserait les personnes non-admises à participer aux élections provinciales après 1998, par opposition à celui visé par l'alinéa ainsi abrogé de l'article 77 qui, lui, est arrêté, en 1998.

3. Les conséquences du dégel du corps électoral

a) Une incidence importante sur les effectifs de la liste électorale spéciale

Selon les données communiquées par l'Institut de la statistique de Nouvelle-Calédonie et confirmée par le Gouvernement, le dégel, fut-ce partiel, du corps électoral proposé aurait **une incidence importante sur les effectifs de la liste électorale pour les scrutins provinciaux calédoniens.**

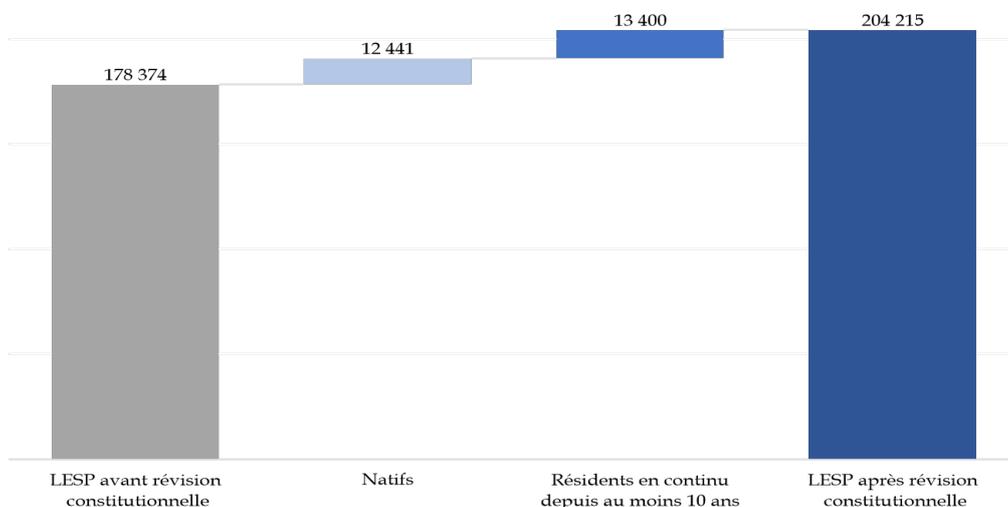
¹ *Ibid.*

² Audition de Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, par la commission des lois du Sénat, en date du 13 février 2024.

³ Compte-rendu de séance du Sénat en date du 27 février 2024.

Ainsi, cette liste verrait sa composition augmentée de près de 14,5 % sous le double effet de **l'inscription de 12 441 natifs**, dont l'inscription sera quasi-automatique compte tenu de la facilité à démontrer les critères nécessaires à celle-ci, et de **l'éligibilité à l'inscription de près de 13 400 citoyens français résidents en continu depuis au moins 10 ans en Nouvelle-Calédonie**.

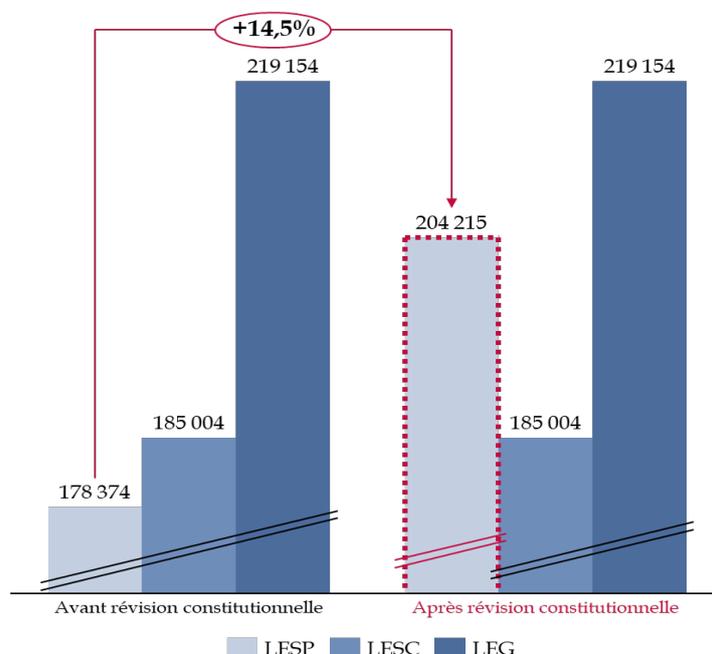
Nombre de nouveaux inscrits sur la liste électorale provinciale en application du projet de révision constitutionnelle, au 1^{er} janvier 2024



Source : commission des lois du Sénat

Par ailleurs, effet corollaire de l'augmentation du nombre d'inscrits sur la liste électorale pour les élections provinciales, **le corps électoral pour les provinciales serait, pour la première fois depuis 2018, plus important, en nombre d'inscrits, que celui défini pour les consultations d'accession à la pleine souveraineté.**

Évolution du nombre d'inscrits par liste électorale en application du projet de révision constitutionnelle, au 1^{er} janvier 2024



Source : commission des lois du Sénat

b) Un dispositif pérenne

Différence notable avec les principes actés lors de l'accord de Nouméa et traduit dans le dispositif constitutionnel en vigueur, pour la première fois, il est **proposé au constituant d'adopter un dispositif pérenne** – bien que le titre XIII demeure, en l'état du texte proposé par le Gouvernement, intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ».

En cela, le dispositif proposé constitue **une innovation juridique majeure** en ce qu'il consacrerait de manière pérenne une dérogation aux principes d'universalité et d'égalité devant le suffrage, et ce, sans lien avec une éventuelle trajectoire institutionnelle et politique évolutive propre à la Nouvelle-Calédonie.

B. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DIFFÉRÉE AFIN DE RENDRE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE SUBSIDIAIRE À TOUT ACCORD LOCAL

Afin de continuer de privilégier la recherche du consensus entre les parties prenantes comme mode principal de définition de l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, le projet de loi constitutionnelle **soumet l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle à l'absence de conclusion de l'accord entre les partenaires politiques mentionné au point 2, de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998.**

Plus précisément, il subordonne l'entrée en vigueur de cette révision constitutionnelle à l'absence de **conclusion d'un accord devant intervenir avant le 1er juillet 2024** entre les partenaires politiques de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998.

Comme le détaille l'exposé des motifs rédigé par le Gouvernement, *« si un accord entre les signataires de l'accord de Nouméa vient à être conclu avant le 1er juillet 2024, ce qui reste en tout état de cause l'objectif poursuivi, le Gouvernement en tirera les conséquences en proposant à la représentation nationale, dans les meilleurs délais, un nouveau texte traduisant les termes du consensus qui s'est établi. Les critères d'inscription sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales seront alors revus conformément aux orientations du nouvel accord ».*

C. UNE MISE EN ŒUVRE QUI POURRAIT CONTOURNER LE PARLEMENT

Le projet de loi constitutionnelle introduit **deux habilitations du pouvoir réglementaire pour prendre des actes sur des matières régies, en l'état du droit, par des dispositions législatives, y compris organiques pour certaines.**

En premier lieu, le texte, dans sa version initiale et à son article 1^{er}, **renvoie la définition des conditions de son application, pour l'organisation des élections pour le premier renouvellement général des assemblées de province et du congrès postérieur à la publication de la loi, à un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.** Selon le Gouvernement, cette habilitation du pouvoir réglementaire est justifiée par les délais enserrant les prochaines opérations électorales et serait limitée à deux mois, à compter de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, autrement dit avant le 1^{er} septembre 2024.

Le texte renvoie, de même et dans son second article, **à un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres les conditions du report des élections nécessaires au premier renouvellement général des assemblées de province et du congrès dans l'hypothèse où un accord global serait conclu avant le 1er juillet 2024 ;** matière, en droit commun, confiée au législateur organique.

Enfin, le Gouvernement a fait le choix de **confier au Conseil constitutionnel, autorité constitutionnelle indépendante, le constat de la conclusion d'un tel accord global tripartite sur le dossier calédonien.** Étant précisé que la saisine du Conseil constitutionnel avant le 1^{er} juillet 2024 fait par elle-même obstacle à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, dans l'attente de sa décision, devant être rendue dans un délai de huit jours.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE NÉCESSITÉ JURIDIQUE, UNE LÉGITIMITÉ À CONFIRMER

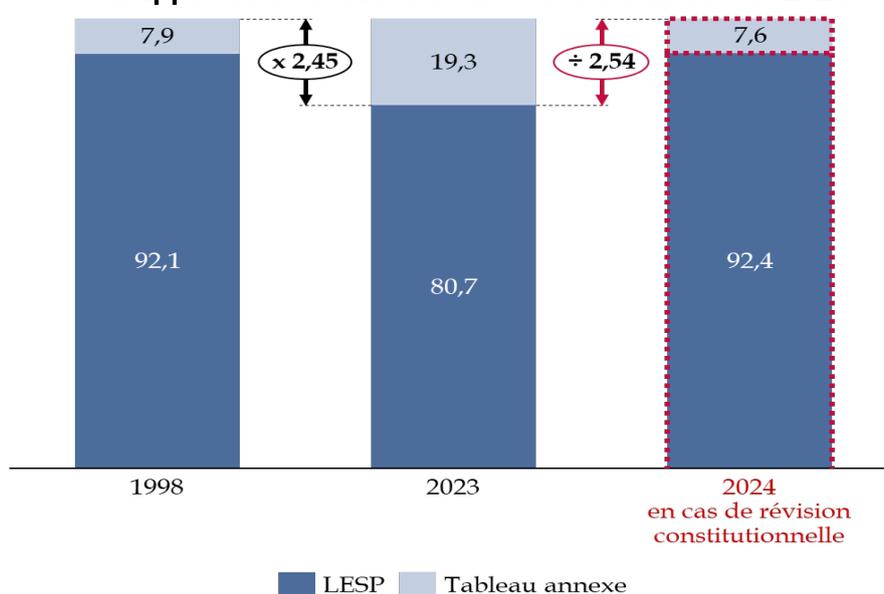
A. L'IMPOSSIBILITÉ JURIDIQUE D'ORGANISER LE PROCHAIN SCRUTIN PROVINCIAL ET DU CONGRÈS SANS RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

1. L'atténuation de la dérogation aux principes d'égalité et d'universalité devant le suffrage

Comme l'atteste le graphique ci-dessous, la proportion d'électeurs inscrits sur la liste électorale générale qui, en application des dispositions constitutionnelles proposées, ne seraient pas admis à voter pour l'élection des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie serait largement réduite. **Elle serait divisée par 2,54, établissant ainsi à 7,6 % la part des électeurs non-admis à ces scrutins.**

En outre, il est incontestable que cette atténuation de la dérogation aux principes d'égalité et d'universalité devant le suffrage permettrait de **rétablir une proportion quasi équivalente à celle ayant été établie lors de la signature de l'accord de Nouméa.**

Évolution de la proportion du nombre d'électeurs non-admis à participer aux scrutins provinciaux en Nouvelle-Calédonie entre 1998 et 2023 et en application de la révision constitutionnelle de 2024



Source : commission des lois du Sénat

Plus généralement, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi constitutionnelle, « si les règles qui définissent l'établissement de ces listes ne sont pas modifiées, cet écart [en matière de proportion des électeurs inscrits sur la liste électorale générale et électeurs admis à participer aux scrutins provinciaux] ne pourrait que s'accroître avec le temps »¹.

2. La nécessité d'une disposition constitutionnelle pour dégeler le corps électoral comme pour maintenir des restrictions au corps électoral

D'une analyse partagée entre la commission des lois du Sénat et le Conseil d'État, **seule une disposition constitutionnelle permettrait, d'une part, de dégeler le corps électoral calédonien, et d'autre part, d'établir de nouvelles – y compris d'une moindre rigueur – restrictions au corps électoral calédonien**, justifiant ainsi pleinement la nécessité d'une telle révision constitutionnelle.

Plus précisément, comme l'a rappelé le Conseil d'État, « l'organisation politique issue de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa ne peut, sous réserve des dispositions organiques

¹ Avis n° 407713 du Conseil d'État précité.

intervenant dans le cadre des orientations définies par l'accord et à l'exception des cas dans lesquels les dispositions mêmes de la Constitution le permettent, être modifiée sans une révision de la Constitution, nécessaire pour s'écarter de ces orientations, et notamment pour modifier les dérogations aux règles et principes de valeur constitutionnelle que l'accord comporte »¹.

Pour mémoire, comme l'a rappelé la commission des lois lors de son examen du projet de loi organique reportant les élections provinciales et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État considère que **ce prochain scrutin ne saurait, sans risque juridique majeur, se tenir sur la base du corps électoral restreint gelé** prévu transitoirement par l'accord de Nouméa.

B. VALIDER LE PRINCIPE DU DEGEL DU CORPS ÉLECTORAL TOUT EN ENCOURAGEANT LA RECHERCHE D'UN ACCORD GLOBAL ET PRÉSERVANT LE RÔLE DU PARLEMENT

1. Adopter, sur le principe, le passage d'un corps électoral « gelé » à un corps électoral restreint « glissant » tel que proposé par le Gouvernement

La commission des lois, à l'initiative du rapporteur Philippe Bas, propose **d'adopter sous réserve de plusieurs modifications le projet de révision constitutionnelle proposé par le Gouvernement** portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, elle **valide, sur le principe, la suppression de toute référence dans la Constitution à un corps électoral gelé** pour les élections provinciales et, en contrepartie, **l'introduction d'un corps électoral restreint « glissant »** pour ces mêmes élections.

Elle a, pour ce faire, **favorablement accueilli les conditions d'admission au scrutin proposées par le Gouvernement**, à savoir la participation de l'ensemble des électeurs inscrits sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie natifs ou domiciliés depuis au moins dix années sur le territoire calédonien.

2. Améliorer le projet de révision constitutionnelle en encourageant la recherche d'un accord global et préservant le rôle du Parlement pour sa mise en œuvre

La commission s'est toutefois attachée, sur proposition du rapporteur, à **améliorer le texte en poursuivant deux objectifs principaux** :

- d'une part, **rendre cette révision constitutionnelle pleinement subsidiaire à un accord global** sur l'avenir politique et institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, la commission propose, aux seules fins de permettre l'adoption de mesures organiques et réglementaires ainsi que la préparation effective du prochain scrutin provincial, **de maintenir l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle au 1^{er} juillet 2024**. Ce faisant, elle confirme son souhait, exprimé à l'occasion du projet de loi organique portant report des élections provinciales, de maintenir la date des élections aux assemblées de Province et au Congrès, au plus tard le 15 décembre 2024, sauf intervention d'un accord global tripartite.

Toutefois, elle propose parallèlement d'introduire **un mécanisme permettant de suspendre le processus électoral** (reporter la date des élections et l'effet des dispositions dégelant le corps électoral) **à tout moment en cas d'accord global entre les parties, et ce, y compris après cette date** et dix jours avant la tenue du prochain scrutin provincial. Elle propose ainsi d'allonger les délais de négociation envisagés par le projet de loi constitutionnelle, qui s'arrêtent au 1^{er} juillet 2024 dans sa rédaction initiale, considérant que la priorité doit être donnée à un accord global, y compris à l'approche du scrutin provincial.

Poursuivant le même souhait de préférer un accord global à cette révision constitutionnelle, la commission propose, après avoir validé la suppression définitive de toute référence à un corps

¹ *Ibidem.*

électoral gelé dans la Constitution – empêchant par conséquent son rétablissement – qu'un corps électoral restreint glissant soit appliqué dès le scrutin provincial et du congrès de 2024 et, **permettre de reconduire, à l'avenir pour les prochains scrutins, les critères d'admission au scrutin ainsi votés par l'adoption d'une simple loi organique.**

Enfin, elle propose, à l'initiative du rapporteur, de préciser le contenu de l'accord sur l'évolution politique et institutionnel devant être conclu dans le cadre des discussions prévues par l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 entre les partenaires de cet accord, en précisant qu'il doit **assurer à tous les citoyens de Nouvelle-Calédonie un destin commun ;**

- d'autre part, **garantir les droits du Parlement en évitant tout contournement injustifié par l'exécutif sur le dossier calédonien.**

Elle propose, ainsi, de **supprimer les deux habilitations du pouvoir réglementaire à prendre des dispositions de niveau organique** pour reporter les élections et pour organiser le prochain scrutin provincial. Pour ce dernier, elle y a substitué un mécanisme dérogatoire d'adoption d'une loi organique dans des délais plus souples que ceux actuellement en vigueur. De façon analogue, elle n'a **pas souhaité confier au conseil constitutionnel le constat de la conclusion d'un accord tripartite sur le dossier calédonien**, qu'il appartient au seul Parlement de reconnaître.

* * *

Convaincue que le destin commun poursuivi par l'accord de Nouméa ne saurait résulter que d'un accord global entre les parties calédoniennes et l'État, **la commission se tient prête à prendre toutes les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'un accord ainsi conclu qu'elle appelle de ses vœux depuis plusieurs années.** Elle rappelle que, si aucun accord n'était conclu d'ici aux prochaines élections provinciales, les négociations devront naturellement reprendre dès après, afin de donner aux Calédoniens la visibilité nécessaire pour garantir leur avenir commun.

Sous réserve de l'adoption des amendements du rapporteur, la commission est favorable à l'adoption du projet de révision constitutionnelle.

Ce texte sera examiné en séance publique le 26 mars 2024.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'étape et rapport final de la mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie de François-Noël Buffet, Philippe Bas, Jean-Pierre Sueur et Hervé Marseille, juillet 2022 et juillet 2023 ;](#)
- [Rapport de Philippe Bas sur le projet de loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, février 2024.](#)



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Philippe Bas

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la Manche

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

Téléphone : 01.42.34.23 37

[Consulter le dossier législatif](#)