

LA NOUVELLE-CALÉDONIE : VIVRE L'ACCORD DE NOUMÉA

Jean-Yves FABERON

*Professeur à l'Université de la Nouvelle-Calédonie
Directeur de l'Institut de droit d'outre-mer de l'Université Montpellier I*

La Nouvelle-Calédonie est à ce jour la seule collectivité de la République à avoir occasionné une révision de la Constitution française. Sa situation dans la République et par rapport à elle est unique. On sait comment, à l'enchaînement tragiquement classique de la guerre civile de type colonial, y ont succédé les processus extraordinaires des accords de Matignon (juin 1988), puis de Nouméa, du 5 mai 1998. En 1988, la question conflictuelle de l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie a été repoussée de dix ans. En 1998, une nouvelle période, de quinze à vingt ans, est aménagée. C'est la mise en place d'un régime de « souveraineté partagée » et d'un lien de nature fédérale entre la France et la Nouvelle-Calédonie, désormais dotée d'une citoyenneté propre et d'un pouvoir législatif. Ainsi la République française est devenue un État composé.

On a analysé les importantes répercussions d'une telle règle du jeu politique ¹. Mais au-delà des règles, il y a le déroulement de la partie. L'accord de Nouméa est immense à bien des égards, mais il est à vivre. Que sera le temps de l'accord de Nouméa ? On ne pourra répondre à cette question passionnante que dans une quinzaine d'années. Mais on peut essayer aujourd'hui d'en apprécier les premières années, celles de la fondation. Plus de quatre ans ont passé depuis la signature de l'accord ; les institutions se sont mises en place, et ses cadres progressifs se sont installés. Les Calédoniens sont devenus des

1. Voir l'ouvrage approfondi de François Garde, *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie*, Paris, L'Harmattan, 2001, 350 p., et le petit livre essentiel, *101 mots pour comprendre les institutions de la Nouvelle-Calédonie* sous la direction de Jean-Yves Faberon et François Garde, Île de lumière (Nouméa), 2002, 240 p. ; cf. également les articles de Jean-Yves Faberon : « Nouvelle-Calédonie et Constitution : la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 », *Revue du droit public*, 1999, p. 113 à 130 ; « La nouvelle donne institutionnelle en Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel* 1999, p. 345 à 370 ; et les actes de deux colloques dirigés par Jean-Yves Faberon et édités à La Documentation française : *L'avenir statutaire de la Nouvelle-Calédonie*, 1997, 276 p. et *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, 2000, 464 p. On ajoutera l'article : « Nouvelle-Calédonie : les difficultés d'un gouvernement constitué à la représentation proportionnelle », *Actualité juridique-Droit administratif*, 2002, p. 113 à 117, et les actes du colloque dirigé par Paul de Deckker et Jean-Yves Faberon, *L'État pluriculturel et les droits aux différences*, Bruylant, 2002.

citoyens de la Nouvelle-Calédonie, le Congrès a voté des lois de la Nouvelle-Calédonie, le gouvernement composé de membres majoritaires et minoritaires a fonctionné, et l'on peut commencer à apprécier comment s'amorce ce chemin promis à une « communauté de destin », comment vivre l'accord de Nouméa.

L'ACQUIS

Dès aujourd'hui, l'acquis, ce sont les principes posés par l'accord de Nouméa, et les premiers faits qu'il a impliqués.

Les principes

On retiendra quatre grands principes.

1°) La reconnaissance de l'identité kanak

Le plus important acquis a sans doute consisté à satisfaire clairement une demande ancienne, celle d'« apurer le contentieux colonial ». Il s'agit, à une époque où apparaissent ici et là de par le monde, des actes d'apaisement dits parfois « de repentance », de reconnaître, au-delà de la nécessité de la décolonisation, les torts imputables à la colonisation (sans pour autant passer sous silence ses mérites). Le préambule de la Constitution de 1946 affirme que la France « écarte tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire ». Plus d'un demi-siècle plus tard, l'accord de Nouméa, dont les orientations sont constitutionnalisées, est une sorte de pédagogie de la décolonisation en Nouvelle-Calédonie. L'accord de Nouméa² déclare, avec la force constitutionnelle qui lui a été conférée : « La colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak qu'elle a privé de son identité. Des hommes et des femmes ont perdu dans cette confrontation leur vie ou leurs raisons de vivre. De grandes souffrances en sont résultées. Il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuple kanak son identité confisquée ».

2°) La reconnaissance des mérites des autres populations

L'accord refuse tout manichéisme et il se garde d'une présentation de l'histoire calédonienne ne distinguant que les bons et les mauvais, fût-ce en inversant des étiquettes. On ne peut le qualifier d'acte de repentance de la colonisation, parce qu'il en explique les apports bénéfiques : « Les nouvelles populations sur le territoire ont participé dans des conditions souvent difficiles, en apportant des connaissances scientifiques et techniques, à la mise en valeur minière ou agricole et avec l'aide de l'État, à

2. Le texte de l'accord et son préambule peuvent facilement être consultés sur le site du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie : <http://www.gouv.nc/AccordNea.htm>.

l'aménagement de la Nouvelle-Calédonie. Leur détermination et leur inventivité ont permis une mise en valeur et jeté les bases du développement ». Le texte continue plus loin : « Le moment est venu de reconnaître les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière ».

Ombres et lumières : l'accord de Nouméa et la Nouvelle-Calédonie d'aujourd'hui sont fondés sur cette constatation essentielle de la complexité et des contradictions du phénomène colonial en Nouvelle-Calédonie. L'accord reconnaît que la situation coloniale de dépendances et de refus de reconnaissances des spécificités a aussi été source de souffrance pour les populations nouvelles elles-mêmes. L'acquis ainsi constitué est aujourd'hui à la base des conditions d'existence des différentes composantes des populations calédoniennes, car il consacre leur dignité respective. L'accord de Nouméa peut dès lors fonder le présent vers un avenir de paix commune. Il explicite clairement : « Les communautés qui vivent sur le territoire ont acquis par leur participation à l'édification de la Nouvelle-Calédonie une légitimité à y vivre et à contribuer à son développement. Elles sont indispensables à son équilibre social et au fonctionnement de son économie et de ses institutions sociales. Si l'accession des kanak aux responsabilités demeure insuffisante et doit être accrue par des mesures volontaristes, il n'en reste pas moins que la participation des autres communautés à la vie du territoire lui est essentielle ».

3°) *Communauté de destin et citoyenneté*

L'adhésion des anti-indépendantistes aux principes qui précèdent signifie la reconnaissance réciproque de leur dignité, donc leur tolérance et leur respect mutuels. Les indépendantistes abandonnent la dynamique du concept d'indépendance kanak exclusive et les anti-indépendantistes admettent toutes les conséquences de la reconnaissance de l'identité kanak à part entière. Cela signifie que les deux principales familles politiques de Nouvelle-Calédonie, qui représentent schématiquement les deux principales ethnies du pays (quoique, sans oublier l'existence du métissage, si les indépendantistes sont presque tous kanak, une partie des kanak est anti-indépendantiste), conviennent solennellement de vivre et de se développer ensemble. C'est la grande maxime de l'accord de Nouméa : celle de la communauté de destin. Quel que soit le futur, le présent, ouvert sur l'avenir proche, consacre la Nouvelle-Calédonie à ses différentes populations ; la Nouvelle-Calédonie est pluri-ethnique et dans une certaine mesure pluri-culturelle, mais animée par un projet commun. Toute communauté est riche et fragile de ses composantes, ses diversités, ses différences, ses contradictions. Le passé commun et le vouloir vivre ensemble, on le sait bien depuis Renan, est un ciment essentiel. Il en est un autre de nature institutionnelle : la possession commune d'un régime propre de droits et de devoirs. Ainsi la citoyenneté calédonienne inventée par l'accord de Nouméa est une traduction statutaire de la communauté de destin.

L'accord parle encore de « contrat social entre toutes les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie ». Ce contrat sur la vie en société suppose d'abord de délimiter cette société globale des composantes calédoniennes : c'est ce qu'opère la citoyenneté, qui correspond à un corps électoral spécifique sujet des droits civiques propres. L'accord de Nouméa pose donc un principe extraordinaire puisqu'en rupture avec celui du suffrage universel : « Le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée ». Deuxième rupture extraordinaire liée à la notion de citoyenneté propre, malgré, ici aussi,

un grand principe constitutionnel opposé : la proclamation d'un régime de faveur pour « l'accès à l'emploi local des personnes durablement établies en Nouvelle-Calédonie ». La citoyenneté de Nouvelle-Calédonie va bien plus loin que la traditionnelle affinité, l'éventuelle communauté de pensée de gens de même région, de même « pays » au sein de la France : elle est une notion juridique, aux implications importantes, relatives à l'exercice spécifique de certains droits parmi les plus essentiels du citoyen. Mais si tous les citoyens de Nouvelle-Calédonie sont des citoyens français dotés de tous les droits civiques nationaux, les citoyens français, eux, sont très loin d'être tous des citoyens de Nouvelle-Calédonie. Finalement, aujourd'hui parmi les nombreuses composantes des habitants français du pays, il existe encore une population qui a moins de droits que les autres : il ne s'agit cette fois ni de colonisateurs, ni de colonisés, mais des citoyens français qui n'ont pas la qualité de citoyens néo-calédoniens. Nous ne discuterons pas quant à nous ce prix à payer dès lors qu'il fonde la paix en Nouvelle-Calédonie entre les hommes de bonne volonté. Il restera cependant à préciser les contours d'une fermeture dont on imaginerait difficilement qu'elle puisse devenir complètement hermétique.

4°) *Le principe de progressivité par le dialogue*

La méthode calédonienne, celle qui a ramené la paix et qui veut réaliser le développement durable, équilibré, est celle de la progressivité : c'est désormais un principe acquis. Depuis juin 1988 et les accords de Matignon, la politique calédonienne est celle de dialogues, de discussions, de débats, de l'aménagement d'étapes réciproquement consenties. La méthode est fondamentale. On dit parfois que l'accord de Nouméa finit par revenir au plan Pisani de 1985. À supposer que cela soit exact au fond, la différence serait entre une méthode à la hussarde et une acclimatation en douceur : d'un côté, un homme annonce quelques jours après son arrivée le 7 janvier 1985 un processus déterminé et réglé (« 1^{er} janvier 1986 : Proclamation de l'indépendance ») ; de l'autre côté, missions et comités essayent d'éclairer devant soi les étapes auxquelles tous consentent. Brutalité ou dialogue.

On a pu souligner ce qui reste au crédit de cette époque en rappelant : « Le statut Fabius — Pisani (août 1985) n'a été en vigueur que onze mois. Il a cependant inspiré tous les statuts ultérieurs sur quatre points majeurs : la création d'une nouvelle catégorie de collectivités locales, entre le territoire et les communes ; le fait que le Congrès soit la réunion des assemblées délibérantes de ces collectivités, la création d'une représentation spécifique de la coutume parmi les institutions démocratiques ; le principe d'une consultation sur l'indépendance dont la tenue effective est renvoyée dans le futur »³. Le gouvernement Fabius peut bien annoncer une consultation d'autodétermination, puis le gouvernement Chirac peut bien l'organiser : à quoi bon si l'on n'est d'accord ni sur la règle ni sur le jeu ? Le gouvernement de la République échouait parce que celui de gauche était réputé favorable aux indépendantistes, et celui de droite était réputé favorable aux anti-indépendantistes. Le génie politique de Michel Rocard est d'être parvenu en 1988 à rendre enfin à l'État la crédibilité d'un authentique arbitre et, dès lors, à organiser avec succès l'office d'une « mission du dialogue ». Le courage politique des deux leaders politiquement opposés, Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou, a permis l'aboutissement du dialogue. Celui-ci a posé désormais le principe consistant à avancer

3. Garde (Fr.), *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie, op. cit.*, p. 14.

ensemble sur la partie du chemin qu'on est d'accord pour faire de concert, à projeter dans l'avenir les étapes sur lesquelles on peut s'entendre, même avec des arrières pensées différentes et avouées, et enfin à remettre à un seuil ultérieur la négociation des divergences. Ainsi les accords de Matignon sont un immense pari fondé sur le dialogue et la progressivité. Ce pari a été gagné, hommage en soit rendu aux trois hommes de Matignon et à ceux qui les ont aidés. Ils ont constaté qu'un accord pouvait être dégagé tant dans le domaine économique que social et culturel, dans le sens d'un développement économique et social équilibré géographiquement et ethniquement, d'une réhabilitation de la culture kanak et de l'accès de tous à la formation.

Les accords de Matignon en 1988, signés au lendemain de l'affaire terrible de la grotte d'Ouvéa, osaient tout de même prévoir un calendrier de dix ans de travail en commun avant de retrouver les divergences de l'autodétermination. Mais en temps de paix, dix ans passent vite et il s'avéra que la consultation politique arrivait encore trop tôt. Les partenaires ont alors convenu de remplacer, dans la mise en scène de leurs rapports, le « moment fatidique » que 1988 avait prévu pour 1998, par un nouveau calendrier, une reconduction de la méthode progressive. L'accord de Nouméa, en 1998, prévoit, une nouvelle période d'une vingtaine d'années et applique la progressivité au domaine même où le dialogue est le plus délicat : celui du statut politique du pays. Entre indépendantistes et anti-indépendantistes, l'accord se fait pour un statut, intermédiaire entre les deux extrêmes, dit de « souveraineté partagée » : complètement innovant par rapport à toute la tradition républicaine française, et nécessitant donc un profond réaménagement de la norme constitutionnelle nationale elle-même. Surtout, ce concept de partage de la souveraineté, immédiatement concrétisé par la création de la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie et l'institution de la loi du pays, est amenagé dans la progressivité : un échelonnement de transferts de compétences dont les étapes sont précisées au rythme des mandats successifs des assemblées délibérantes. Ce processus est déclaré irréversible et aboutit, à la fin de la période couverte par l'accord, à une situation où, peu à peu, la Nouvelle-Calédonie acquiert toutes les compétences sauf celles dites régaliennes, finalement seules exercées par l'État : la justice, l'ordre public, la défense, la monnaie et les affaires étrangères. Une nouvelle avancée dans ces domaines serait le dernier pas menant à l'indépendance : l'accord de Nouméa ne le franchit pas.

Les faits

L'accord de Nouméa devait impliquer aussitôt la mise en place d'institutions, ainsi que les premières réalisations économiques, sociales et culturelles.

1°) Les institutions

L'accord est mis en œuvre d'abord par des instruments institutionnels. Fruit de négociations évidemment difficiles il a impliqué des bouleversements du paysage institutionnel. La Constitution a dû être révisée (vote à la quasi-unanimité le 20 juillet 1998) pour ouvrir la voie à l'approbation de l'accord par les populations calédoniennes (le 8 novembre 1998 — 72 % de oui, participation près de 75 %) et l'adoption d'un nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie, par la loi organique du 19 mars 1999 forte de 234 articles, qui traduit juridiquement les dispositions de l'accord politique.

a) Le haut-commissaire

Délégué du gouvernement de la République, il n'est plus le chef du territoire, mais reste l'arbitre au rôle essentiel qui accompagne pas à pas, au nom de la République, la

Nouvelle-Calédonie dans son cheminement vers une autonomie croissante. M. Thierry Lataste est nommé en juillet 1999. Jusque-là directeur de cabinet du secrétaire d'État à l'outre-mer, Jean-Jack Queyranne, c'est l'un des négociateurs de l'accord de Nouméa. Il avait été pendant l'application des accords de Matignon, de 1991 à 1994, secrétaire général auprès du haut-commissaire Alain Christnacht (membre du cabinet du Premier ministre et l'un des inspirateurs de l'accord qu'il a négocié en tant que tel). Il reste à ce poste jusqu'en juillet 2002 : le train est bien sur les rails, et M. Daniel Constantin, alors préfet de la région Languedoc-Roussillon (et ayant été en fonctions en Nouvelle-Calédonie de 1972 à 1979) devient délégué du gouvernement.

b) Les élections

Les élections aux assemblées de provinces et donc au Congrès de la Nouvelle-Calédonie se tiennent le 9 mai 1999. C'est le début du premier des quatre mandats de cinq ans visés par l'accord de Nouméa. Ce sont les premières élections au suffrage restreint aux citoyens de Nouvelle-Calédonie. Un corps électoral limité aux habitants ayant au moins dix ans de résidence s'était exprimé six mois auparavant pour l'approbation de l'accord de Nouméa, mais cela n'avait jamais été le cas pour une élection.

Les 54 membres du Congrès (7 de l'assemblée de la province des Îles Loyautés, 15 de l'assemblée de la province nord et 32 de la province sud) se répartissent entre 31 sièges pour les partis anti-indépendantistes et 23 pour les indépendantistes⁴. Le FLNKS a formé au Congrès un groupe politique de 12 membres (6 Union calédonienne, 5 UNI et 1 Palika). D'autres membres de l'Union Calédonienne ont formé un groupe propre de 6 membres (chiffre minimum exigé pour constituer un groupe politique au Congrès)⁵.

On ne saurait donc limiter l'analyse à la distinction des anti-indépendantistes et des indépendantistes. Tous les élus sont favorables à l'accord de Nouméa, sauf ceux du Front National et de l'Alliance. Les partenaires historiques des accords de Matignon et de Nouméa restent les deux grandes forces politiques de la Nouvelle-Calédonie : le RPCR (24 élus) et le FLNKS (18 élus avec toute l'Union Calédonienne). Les voix pour la désignation du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie se sont scindées. Deux listes se sont opposées : celle du FLNKS et celle rassemblant le RPCR et la FCCI. Ainsi politiquement, la distinction des anti indépendantistes et des indépendantistes n'est plus la base du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie : les indépendantistes de la FCCI rejoignant le RPCR dans la majorité gouvernementale, apportent une importante

4. Dans le camp anti indépendantiste, le RPCR (Rassemblement pour la Calédonie dans la République) a obtenu 24 élus, le Front National 4 et l'Alliance 3. L'Alliance rassemble des forces anti indépendantistes mais hostiles au RPCR ; le Front National a la même position, quoiqu'il lui arrive davantage de voter avec le RPCR. Pour l'ensemble des indépendantistes, il faut distinguer 12 FLNKS (Front de Libération Nationale Kanak Socialiste), 6 UNI (Union Nationale pour l'Indépendance) et Palika (Parti de libération kanak), 4 FCCI (Fédération des comités de coordination des indépendantistes) et 1 LKS (Libération kanak socialiste). L'Union nationale pour l'indépendance est l'étiquette portée par des candidats du Palika, le Parti de la libération kanak dirigé par Paul Néaoutyine, parti membre du FLNKS avec l'Union calédonienne et le Rassemblement démocratique océanien.

5. L'ensemble représente 18 voix, total inchangé après qu'un membre Union Calédonienne du groupe FLNKS ait quitté cette formation, pour rejoindre le groupe Union Calédonienne. L'élu du LKS, Nidoïsh Naisseline, compagnon de route intermittent du FLNKS, n'est inscrit dans aucun groupe. La Fédération des comités de coordination des indépendantistes est constituée de dissidents du FLNKS depuis la période de la fin des accords de Matignon et leur désaccord sur le « préalable minier » opposé par le FLNKS avant toute discussion sur un nouvel accord politique. Le RPCR et la FCCI constituent un groupe politique commun au Congrès, fort de 28 membres.

modification du rapport des forces. Le RPCR qui a une majorité relative de sièges au Congrès, dispose, avec la FCCI, de la majorité absolue, de justesse !

Lors de l'élection du gouvernement par le Congrès le 27 mai 1999, la liste RPCR-FCCI a obtenu 32 voix (24 RPCR et 4 FCCI, ainsi que 4 Front national), et la liste FLNKS 18. Les 3 représentants de l'Alliance ont voté blanc.

c) Le gouvernement

C'est une innovation exceptionnelle ! Il est désigné à la représentation proportionnelle par le Congrès, sur la base des listes proposées par les groupes politiques. Il existe bien une majorité gouvernementale dans le Congrès élu en 1999. Mais celle-ci doit faire place au sein même de l'exécutif, aux représentants de la minorité... Dans le cas où aucune majorité n'est capable de se dégager, l'hypothèse dite de la « grande coalition » est intéressante. Mais ce n'est pas le cas présent ! On pense aussi aux cabinets d'« Union nationale », et il y a peut-être de cela dans l'esprit des rédacteurs de l'accord de Nouméa. Mais on n'a jamais prévu de cabinet d'union nationale pour vingt ans ! Et l'on raisonne bien en termes de majorité et de minorité : il est seulement demandé aux uns et aux autres de travailler ensemble pour le bénéfice de la Nouvelle-Calédonie grâce à l'idée commune qu'ils en ont et malgré leurs divergences sur son destin final.

Le premier gouvernement constitué en mai 1999 à la représentation proportionnelle a rassemblé membres du RPCR et de la FCCI, majoritaires, et membres du FLNKS, minoritaires. La loi organique prévoit que le nombre des membres du gouvernement, compris entre cinq et onze, est fixé préalablement à son élection par délibération du Congrès : le nombre maximum, onze, a été retenu. Le RPCR et la FCCI obtiennent 7 sièges et le FLNKS, 4. M. Jean Leques, RPCR, (maire de Nouméa) a été élu président du gouvernement à l'unanimité. Mais une controverse est immédiatement apparue lors de la désignation du vice-président. La majorité RPCR — FCCI a choisi M. Léopold Joredie, FCCI. Le FLNKS a vivement protesté, invoquant l'esprit de l'accord de Nouméa et la nécessité d'une collaboration confiante entre les membres du gouvernement de la majorité et de minorité. Pour le FLNKS, le patrimoine commun de l'accord de Nouméa devait entraîner la répartition de la présidence et de la vice-présidence du gouvernement entre anti-indépendantistes et indépendantistes. La majorité a refusé. Ce désaccord s'est poursuivi lors de la répartition des secteurs relevant de chaque membre du gouvernement, la minorité estimant qu'elle n'a pu qu'accepter ce qui avait été décidé par le président du gouvernement. De même la nomination du secrétaire général et du secrétaire général adjoint du gouvernement ont soulevé l'objection de la minorité déplorant des désignations par le président du gouvernement alors qu'elle aurait voulu participer au choix...

Pendant au lendemain des élections municipales de mars 2001, M. Leques a décidé de se consacrer totalement à sa commune. Conformément à la loi, l'ensemble du gouvernement a fait l'objet d'une nouvelle élection, et M. Pierre Frogier, député, en a été désigné président. Mais cette fois-ci, il a été convenu que la vice-présidence en serait confiée au FLNKS ; Mme Dewé Gorodey occupe ces fonctions depuis mars 2001. Le président et la vice-présidente forment un couple remarquable, notamment lors des différentes tournées qu'ils effectuent ensemble soit dans l'intérieur de la Nouvelle-Calédonie, en métropole, ou dans la région du Pacifique.

Et pourtant, on imagine à quel point il peut être difficile d'assurer et de gérer, chaque jour, une politique décidée par le camp politique adverse. Certes, la situation politique de l'accord de Nouméa est très spécifique et cet accord repose fondamentalement sur un consensus. Mais assurer ensemble, à l'intérieur même du gouvernement, la gestion

quotidienne de la Nouvelle-Calédonie est une autre chose. Cette tâche est, on le sait, délicate à l'intérieur d'une majorité et même d'un parti ; aussi peut-on se demander si ce n'est pas beaucoup solliciter la classe politique calédonienne que d'exiger d'elle une performance plaçant la barre si haut. Certains estiment au contraire que cette exigence, loin de refléter une surestimation des politiques néo-calédoniens, révèle plutôt qu'ils ne sont pas considérés comme majeurs : qu'ils sont situés à un niveau primaire où, comme pour les enfants d'une famille, les chamailleries doivent être traitées en commun. Selon cette opinion, la réalité de la démocratie, c'est la capacité de s'opposer lors des crises, qui sont assumées, alors que le type de gouvernement de la Nouvelle-Calédonie montrerait qu'on juge les Calédoniens incapables d'un tel accomplissement. Il est certain, en tout cas, que ce type de mécanisme que certains membres de la majorité eux-mêmes déplorent, est mal vécu par les membres de la minorité au sein du gouvernement. Finalement, le membre du gouvernement appartenant à l'Union calédonienne a démissionné ainsi que tous ses suivants de liste, ce qui a provoqué la chute du gouvernement le 13 novembre 2002.

Il faut ajouter que le Conseil d'État, dans une conception contestable, n'a guère contribué à un fonctionnement plus aisé du gouvernement. Saisi par le tribunal administratif d'une demande d'avis sur la question de savoir si le défaut de contreseing d'une décision par un membre du gouvernement vicie celle-ci, il a répondu affirmativement, le 27 juillet 2001. Cela signifie qu'il a reproduit à l'égard d'un gouvernement constitué à la représentation proportionnelle le raisonnement naturel à l'égard d'un gouvernement classique ; ce faisant, il permet à un membre de la minorité de bloquer la majorité. Or si le respect de la majorité à l'égard de la minorité doit être assuré, il ne devrait en aucun cas être possible à celle-ci d'empêcher celle-là. Le Conseil d'État le permet malheureusement, mais on peut espérer que la minorité, qui d'ailleurs peut être constituée différemment selon les époques, sera plus sage que lui, et évitera d'abuser d'armes incontrôlées.

Il est finalement beaucoup demandé au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. La démocratie consensuelle de l'accord de Nouméa, forme perfectionnée de démocratie consociative, est une grande exigence érigée au niveau du mécanisme du gouvernement. La démocratie majoritaire est certainement plus simple à pratiquer ; correspondrait-elle bien au projet de l'accord de Nouméa ? Au demeurant, la démocratie majoritaire peut s'accompagner d'une défense extrêmement rigoureuse des droits des minorités.

d) La loi du pays

Rompant avec le principe fondamental posé en 1789 de la loi, expression de la volonté générale, apparaît en 1999 la loi du pays en Nouvelle-Calédonie. La loi organique statutaire ne craint pas le pléonasme : « les lois du pays ont force de loi » (art. 107). Comme les lois de la République, « elles ne sont susceptibles d'aucun recours après leur promulgation » et peuvent, avant promulgation, être déférées au Conseil constitutionnel. Celui-ci peut être saisi d'une loi du pays qui a fait l'objet d'une nouvelle délibération du Congrès, par le haut-commissaire, le gouvernement, le président du Congrès, le président d'une assemblée de province ou dix huit membres du Congrès (un tiers).

Que nous réserverait le nouveau législateur calédonien ? La première impression est favorable. Quantitativement un rythme raisonnable prévaut en Nouvelle-Calédonie ; la tendance est cependant à l'accroissement du nombre de lois du pays adoptées chaque année, et l'on espère que le Congrès ne cédera pas à la tendance nationale à la logorrhée législative. Depuis la mise en place des institutions en 1999 jusqu'en septembre 2002,

22 lois seulement ont été adoptées. Une a été promulguée en 1999, 5 en 2000, 9 en 2001 et 7 du début de 2002 jusqu'en septembre. 13 lois traitent de fiscalité, 8 du secteur social, et une du domaine public.

Seule la loi n° 00-2 du 14 février 2000 relative à l'institution d'une taxe générale sur les services a été déferée au Conseil constitutionnel, saisi par le président de la province des Îles, sur une argumentation de procédure. Le Conseil, dans sa décision du 27 janvier 2000, a rejeté ce recours. Toutes les lois adoptées à ce jour découlent de projets de loi : aucune proposition de loi n'a prospéré. Contrairement à la situation au Parlement de la République, non seulement les projets de lois du pays, mais aussi les propositions doivent être soumises pour avis au Conseil d'État. C'est le président du Congrès qui est chargé de les lui soumettre, le vote du Congrès n'intervenant qu'après que le Conseil d'État a rendu son avis. Il en résulte une possibilité de blocage des propositions par le président du Congrès. En effet, des membres de l'opposition ayant en vain demandé au président du Congrès la transmission au Conseil d'État de leurs propositions de loi du pays, ils ont déferé ce refus au tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie ; celui-ci, dans son jugement du 25 juillet 2002, s'est estimé incompétent, considérant « que le principe de séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le juge administratif puisse connaître de l'activité du pouvoir législatif ».

2°) *L'économique, le social et le culturel*

La Nouvelle-Calédonie de l'accord de Nouméa est promise à un développement non seulement relatif à l'ensemble des aspects de la vie économique mais encore respectueux de la protection de l'environnement, c'est-à-dire un développement durable. L'impératif du développement économique, social et culturel de la Nouvelle-Calédonie tient en un mot : rééquilibrage. Il s'agit aussi bien du rééquilibrage géographique, par rapport au poids démographique et économique déterminant de l'agglomération de Nouméa, que du rééquilibrage ethnique, afin de permettre aux kanak de ne plus constituer une catégorie de laissés pour compte, ces deux aspects étant largement liés.

La première richesse économique de la Nouvelle-Calédonie est constituée par ses mines et réserves de nickel. Cela fait d'ailleurs toute la différence entre l'entité calédonienne économiquement viable et bien des micro États artificiels de la zone du Pacifique sud. Le rôle politique du nickel de Nouvelle-Calédonie est pratiquement aussi ancien que la prise de possession par la France. La Société le Nickel (SLN) a longtemps été considérée comme véritable maîtresse des destinées du territoire, et la participation au capital de la SLN d'hommes politiques importants a toujours été montrée du doigt. C'est ainsi que la période des accords de Matignon a été caractérisée par la constitution d'une société minière en province nord, la SMSP, à laquelle Jacques Lafleur, président du RPCR et de la province sud, a cédé les domaines miniers qu'il y possédait. La question du contrôle de la ressource du nickel par les indépendantistes kanak de la province nord a un poids tel qu'elle les a même conduit à bloquer pendant un temps, sous l'appellation de « préalable minier », les discussions des partenaires des accords de Matignon sur la poursuite du processus politique. Mais ils finissent par obtenir satisfaction et la période de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa développe cette politique avec l'installation d'une nouvelle usine dans le nord, ainsi qu'une autre dans l'extrême sud, grâce aux investissements de deux sociétés canadiennes, respectivement *Falcon Bridge*, et *Inco (International Nickel Company)*. Ces installations ne sont évidemment pas simples. Elles soulèvent notamment, et pour commencer, des problèmes

d'entente avec les chefs coutumiers des aires qu'elles doivent occuper et des problèmes de sauvegarde de l'environnement.

Au premier rang de ceux-ci se trouve la nécessité de protéger le lagon, dont la qualité biologique est de premier rang mondial. C'est ainsi qu'est apparue une demande à l'UNESCO de classement de la barrière de corail de la Nouvelle-Calédonie au patrimoine de l'humanité ; mais si le débat est ouvert sur la question de savoir si un classement intégral est la solution la plus protectrice, il est certain que l'esprit de l'accord de Nouméa n'a pas été respecté dans cette affaire par l'État. En effet celui-ci avait décidé de cette demande sans s'assurer de l'accord des provinces de la Nouvelle-Calédonie qui sont les autorités compétentes en matière de protection de l'environnement. Ce défaut de dialogue notamment avec la province sud, largement la plus avancée en matière de défense de l'environnement, est regrettable — mais on peut souhaiter que des bonnes volontés sauront dépasser les problèmes de procédure.

Les stipulations de l'accord de Nouméa sous le titre de « la politique sociale » sont appliquées, tant en ce qui concerne l'effort en faveur du logement social, que la mise en place d'une couverture sociale généralisée (dans ce dernier cas, non sans remous tant il est vrai que l'unification d'un tel régime ne peut se faire sans tiraillements). Devant le problème récurrent de l'intensité des conflits sociaux, un « pacte social » a été négocié par le gouvernement, et rédigé dans le sens du progrès, toujours difficile, du dialogue social.

La formation fait l'objet d'efforts particuliers. Non seulement, dans le cadre des compétences réparties et de leur dynamique, les établissements scolaires grandissent et se multiplient, et l'université connaît désormais une véritable diversité ethnique, mais encore l'accent est mis sur la formation continue. Les accords de Matignon portaient le projet de former, au long des dix ans de leur durée, « 400 cadres » parmi ceux qui n'avaient pas eu la chance d'accéder à une formation idoine, c'est-à-dire notamment les kanaks, sans que cela soit toutefois exclusif. La réussite de ce programme et la volonté de prolonger une telle politique a conduit à la mise en place ensuite d'une structure de même type : la « mission Cadres avenir ». Il s'agit d'apporter aux Calédoniens un complément de formation théorique, suivi de stages pratiques, en milieu professionnel, en métropole, pour un retour opérationnel au pays. Au 1^{er} septembre 2002, l'ensemble des programmes « 400 cadres » puis « Cadres avenir » a bénéficié à 673 personnes.

La culture kanak est l'idée privilégiée qui porte l'ensemble des aspects de l'accord de Nouméa. La communauté de destin à laquelle il tend n'est possible que par la reconnaissance de l'identité kanak et la volonté de se doter des moyens de reconstitution de l'identité kanak, c'est-à-dire qu'il s'agit désormais de réhabiliter la culture kanak. Les kanaks doivent prendre toute la place qui leur revient, c'est-à-dire la même que celle des calédoniens non kanaks, dans l'ensemble des domaines de la vie économique et sociale, leur manière de penser et de vivre ainsi que leur héritage culturel étant respectés et consacrés. Le Centre culturel Jean-Marie Tjibaou a été inauguré le jour de la signature de l'accord de Nouméa par le Premier ministre, le 5 mai 1998. Symbole de l'accord et de la Nouvelle-Calédonie, architecture fameuse, le Centre, mondialement connu, doté des technologies les plus modernes, matérialise la réhabilitation de la culture kanak ; il constitue, selon les termes de l'accord de Nouméa « un pôle de rayonnement de la culture kanak ».

LES PERSPECTIVES

Le programme de l'accord de Nouméa est imposant. Mais il n'est pas exempt d'incertitudes.

L'ampleur du programme

Dans les perspectives programmatiques de l'accord de Nouméa, nous retiendrons deux points essentiels.

1°) Le transfert des compétences

L'accord prévoit des compétences partagées, c'est-à-dire l'association de la Nouvelle-Calédonie à des compétences de l'État : en matière de relations internationales et régionales, de dessertes aériennes internationales, de statut des étrangers, d'audiovisuel, de maintien de l'ordre et d'enseignement supérieur et de recherche scientifique. En matière de réglementation minière, c'est l'État qui est associé à une compétence désormais transférée à la Nouvelle-Calédonie. Quant aux compétences régaliennes, qui sont toujours, par définition, de la compétence de l'État, l'accord précise que « des néo-calédoniens seront formés et associés à l'exercice de responsabilités dans ces domaines dans un souci de rééquilibrage et de préparation » de l'étape postérieure à l'accord.

Le transfert de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie est immédiat en matière de droit à l'emploi (et de régime privilégié pour les citoyens néo-calédoniens), droit au travail des étrangers, commerce extérieur, communications extérieures, dessertes maritimes internationales, les dessertes aériennes qui n'ont pour escale en France que la Nouvelle-Calédonie, les ressources naturelles de la zone économique, les principes directeurs du droit du travail et de la formation professionnelle, la médiation pénale coutumière, la définition des peines contraventionnelles pour les infractions aux lois du pays, dans l'enseignement primaire : les programmes, la formation des maîtres et le contrôle pédagogique ; enfin le domaine public maritime est transféré aux provinces.

Le transfert d'autres compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie est prévu dans une phase ultérieure, à partir du deuxième mandat du Congrès (commençant en 2004) ou du troisième mandat (commençant en 2009). Les domaines concernés sont l'état civil, la police et la sécurité de la circulation aérienne et maritime intérieure, la sécurité civile, le régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics ainsi que leur contrôle administratif, le droit civil et le droit commercial, les principes directeurs de la propriété foncière et des droits réels, la législation relative à l'enfance délinquante et en danger, des règles de l'administration communale, l'enseignement du second degré, les règles applicables aux maîtres de l'enseignement privé sous contrat.

La loi organique portant statut de la Nouvelle-Calédonie contient tout un titre consacré aux compétences et distingue deux sortes de transferts. L'alinéa 1^{er} parle des compétences qui « sont transférées » (obligation légale) « à la Nouvelle-Calédonie au cours de la période correspondant aux mandats du Congrès commençant en 2004 et 2009 » : police et sécurité en matière de circulation aérienne intérieure et maritime dans

les eaux territoriales ; enseignement du second degré public et privé sauf la réalisation et l'entretien des collèges du premier cycle du second degré, santé scolaire ; droit civil, règles de l'état civil, droit commercial ; sécurité civile. Selon l'alinéa 2 : « les compétences et l'échéancier font l'objet d'une loi du pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du Congrès, au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant le début de chaque mandat ». Imaginons que cet impératif légal ne puisse être mis en œuvre, si la volonté politique de transfert ne parvient pas à s'exprimer. Les textes ne résolvent pas cette question, qui est politique et appelle donc une réponse politique, impliquant les trois partenaires de l'accord de Nouméa.

Par ailleurs, la loi organique prévoit une simple faculté de transfert (article 27) à partir de 2009, des compétences relatives à l'administration, au contrôle de légalité et au régime comptable et financier des provinces, des communes et de leurs établissements publics ainsi qu'à l'enseignement supérieur et à la communication audiovisuelle.

L'accord de Nouméa déclare dans son préambule que « des compétences seront transférées dès la mise en œuvre de la nouvelle organisation. D'autres le seront selon un calendrier défini, modulable par le Congrès selon le principe d'auto-organisation ». Puis l'accord affirme que « le Congrès, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, pourra demander à modifier l'échéancier prévu des transferts de compétence, à l'exclusion des compétences de caractère régalien ». Cette affirmation n'est pas reprise dans la loi organique — ce qui est rare, pour l'accord de Nouméa. Certes, ses orientations doivent être respectées en vertu de l'article 77 de la Constitution. Mais il ne s'agit, de la part du Congrès à la majorité des trois cinquièmes, que d'une demande de modification de l'échéancier des transferts. À qui ? L'échéancier étant fixé par la loi organique, on pense à une résolution du Congrès demandant l'intervention d'une loi organique. Il est vrai qu'une interprétation pourrait faire valoir qu'il s'agit bien du Congrès qui demanderait à modifier, lui-même, l'échéancier... Mais la part de souveraineté de la Nouvelle-Calédonie ne va pas jusqu'à lui permettre d'édicter un acte modifiant une disposition d'une loi organique.

La loi organique prévoit aussi des transferts à la Nouvelle-Calédonie d'établissements publics de l'État (article 23). Il s'agit encore d'une obligation légale, mais ici, sans qu'aucun calendrier ne soit précisé. Il s'agit de l'Office des postes et télécommunications⁶, de l'Institut de formation des personnels administratifs⁷, de l'Agence de développement de la culture kanak et du Centre de documentation pédagogique. Dans chaque cas une convention passée entre le haut-commissaire et le président du gouvernement, fixe dans chaque cas les modalités selon lesquelles l'établissement dont les biens, droits et obligations relèvent de la Nouvelle-Calédonie, collabore avec l'État.

L'accord de Nouméa prévoit que, pendant la période qu'il couvre, « l'État participera à la prise en charge financière des compétences transférées. Cette compensation financière sera garantie par la loi constitutionnelle ». L'article 55 de la loi organique pose le principe selon lequel : « Tout accroissement net de charges résultant pour la Nouvelle-Calédonie ou pour les provinces des compétences transférées est accompagné du versement concomitant par l'État d'une compensation financière permettant l'exercice normal de ces compétence ». Il précise que « le montant de cette compensation est déterminé par référence à celui des dépenses annuelles effectuées par l'État, à la date du transfert, au titre de ces compétences ; il évolue chaque année comme

6. Décret du 2 mai 2002, suite à une résolution du Congrès du 21 décembre 2001.

7. Décret du 1^{er} août 2002, suite à une résolution du 5 septembre 2000.

la dotation globale de fonctionnement allouée aux communes ». La dotation globale de compensation est précisée chaque année par la loi de finances. Une commission consultative d'évaluation des charges, présidée par un magistrat de la chambre territoriale des comptes et composée de représentants de l'État et de représentants de chaque catégorie de collectivité concernée, est consultée sur les modalités de la compensation des charges. Les transferts des services de l'État concernés, des biens meubles et immeubles, des droits et obligations sont réglementés par la loi organique, qui régit aussi la situation des différents agents publics.

2°) *La reconstitution de l'identité kanak*

Le titre 1^{er} de la loi organique est consacré au statut civil coutumier et à la propriété coutumière. Contrairement à l'article 75 de la Constitution, le statut coutumier pourra être conféré à l'avenir. La loi organique expose dans quelles dispositions on peut y accéder et l'on peut y renoncer. Les terres coutumières sont définies par la loi comme regroupant les réserves, les terres des groupements de droit particulier local et les terres attribuées « pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à terre ». Dans cet ensemble unifié, les terres sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables. Au-delà, toute une série d'éléments sont inscrits dans l'accord de Nouméa au sujet de l'identité kanak, sans avoir été ni retenus par la loi organique ni concrétisés dans la réalité, si ce n'est l'aide technique et financière de l'État au Centre culturel Tjibaou, et l'enseignement universitaire des langues kanak. On peut citer : dans les institutions coutumières — alors que le sénat coutumier quant à lui a bien été mis en place conformément à la loi organique — : la définition juridique du procès-verbal de palabre, la définition de sa forme et de sa force juridiques ; le transfert du rôle de syndic des affaires coutumières, des gendarmes à un agent de la commune ou de l'aire coutumière ; la précision du mode de reconnaissance des autorités coutumières ; et la reconnaissance du rôle des autorités coutumières dans la prévention sociale et la médiation pénale. De même manquent à l'égard du patrimoine culturel : le recensement et le rétablissement des noms de lieux kanaks ainsi que l'identification et la protection juridique des sites kanaks sacrés ; le retour en Nouvelle-Calédonie des objets culturels kanaks se trouvant dans des musées ou collections en métropole ou ailleurs ; la mise en place d'une académie des langues kanaks constituée en accord avec les autorités coutumières, et habilitée à fixer les règles d'usage et l'évolution de ces langues ; la protection effective des droits des auteurs dans la culture kanaks ; et la conclusion d'un accord particulier sur les questions relatives au patrimoine culturel entre l'État et la Nouvelle-Calédonie. Il en va de même en ce qui concerne la terre pour l'établissement d'un cadastre des terres coutumières et de nouveaux outils juridiques et financiers permettant d'éviter que le statut de ces terres soit un obstacle à leur mise en valeur ainsi que la définition de baux précisant les relations entre le propriétaire coutumier et l'exploitant des terres coutumières. Manquent enfin, au titre des symboles, la recherche en commun de signes identitaires du pays, nom, drapeau, hymne, devise, graphisme des billets de banque, pour exprimer, dit l'accord, « l'identité kanak et le futur partagé entre tous », ce qui apparaît quelque peu contradictoire et, d'autre part, la possibilité d'apposer une mention du nom du pays sur les documents d'identité, comme signe de citoyenneté.

On le constate : une réflexion approfondie sur les moyens de l'identité kanak a été opérée par l'accord de Nouméa, qui retient de nombreuses directions. Ce gisement reste encore largement à exploiter. Le grand séminaire « Foncier et développement en

Nouvelle-Calédonie » tenu sous l'autorité de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier du 10 au 12 octobre 2001 au Centre culturel Tjibaou montre qu'une telle volonté peut se manifester, et que de telles assises sont un commencement autant qu'un aboutissement.

Les incertitudes

Il est vrai que pour les plus pessimistes, rien n'est acquis, tout n'est qu'incertitudes... Mais nous ne soulèverons que deux types d'incertitudes, dont le caractère est fondamental.

1°) La délimitation du corps électoral restreint

L'accord de Nouméa est fondé sur la notion de citoyenneté de Nouvelle-Calédonie. Cette notion symbolise la réalité et l'ampleur de l'autonomie puisqu'elle implique des droits civiques propres comme, par exemple, l'exercice privilégié du droit au travail. Mais le premier des droits civiques est le droit de vote, parce qu'il constitue en même temps le fondement et l'exercice de la citoyenneté. Inventer la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie c'est d'abord délimiter son corps électoral. Or, sur ce point essentiel une incertitude est apparue.

La citoyenneté néo-calédonienne a pu être constituée au sein du corps des citoyens français malgré les termes de la Constitution de 1958. En effet, le corps électoral a pu d'abord être réduit, par le passé, lors de scrutins d'autodétermination, par l'exclusion des résidents de moins de trois ans, réputés ne pas faire partie des « populations intéressées » dont le consentement est exigé par l'article 53 alinéa 3 de la Constitution. Ce fut le cas en 1966 en côte française des Somalis et en 1976 pour le même territoire devenu Territoire français des Afars et des Issas, puis avec la loi du 5 juin 1987 en Nouvelle-Calédonie. Le Conseil constitutionnel n'a pas mis en cause cette exclusion. En 1988, les accords de Matignon ont été conclus sur l'idée d'une consultation d'autodétermination en 1998, réservée à ceux qui auraient alors un minimum de dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie, concrétisant ainsi un lien fort avec le territoire. Une telle restriction est apparue si peu conforme au droit en vigueur qu'elle a été un des facteurs conduisant à soumettre le statut issu des accords à référendum national, « expression directe de la souveraineté nationale » échappant au contrôle du Conseil constitutionnel. L'accord de Nouméa remplace le scrutin d'autodétermination prévu en 1998 par une consultation sur cet accord en conservant un corps électoral limité à ceux qui ont au moins dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie. De plus, l'accord dispose pour l'avenir qu'un corps électoral restreint sera désormais la règle pour tous les scrutins propres au territoire, relatifs à l'autodétermination et aux élections aux assemblées de province formant le Congrès, organe délibérant de la Nouvelle-Calédonie.

L'accord de Nouméa déclare : « La notion de citoyenneté fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale ». Il consacre un développement précis au corps électoral, qui distingue le cas de l'autodétermination et celui des élections aux assemblées de province et au Congrès. De telles dérogations aux principes fondamentaux du droit public français ont exigé une modification constitutionnelle. Aucun problème ne concerne les listes

électorales de droit commun utilisés pour les votations nationales (législatives, présidentielle et référendums nationaux), communales et européennes. Selon l'accord, « le corps électoral restreint s'appliquerait aux élections communales si les communes avaient une organisation propre à la Nouvelle-Calédonie », ce qui n'est pas encore le cas. La mise en œuvre du suffrage universel reste donc considérable. Il n'y a pas de contestation à l'égard de la restriction du corps électoral relatif aux consultations d'autodétermination prévues dans le courant du quatrième mandat du Congrès (2014 à 2019) : pour y participer, il faudra essentiellement remplir une condition de résidence de vingt ans (loi organique, art. 218). Mais une incertitude est apparue au sujet du corps électoral restreint pour les élections aux assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie.

Reprenant le texte de l'accord de Nouméa, la loi organique fixe, pour ces élections, essentiellement une condition de résidence de dix ans (art. 188). Elle prévoit pour cela la constitution d'une liste électorale spéciale dressée à partir de la liste électorale générale en vigueur et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin ; la liste spéciale des électeurs satisfaisant à la condition de résidence et le tableau annexe des électeurs n'y satisfaisant pas sont révisés chaque année. L'incertitude est relative à ce tableau annexe des électeurs exclus du corps électoral des assemblées de la Nouvelle-Calédonie. Selon une interprétation souple, dite du processus progressif du tableau « glissant », au fur et à mesure que le temps passe, de nouveaux électeurs atteignent la condition de dix ans de résidence, sortent du tableau annexe et sont inscrits sur la liste spéciale. Ce processus n'est pas limité dans le temps. Selon une interprétation stricte ou « figée », le tableau annexe ne peut pas avancer dans le temps : il est constitué par la liste des électeurs qui y étaient inscrits en 1998, n'ayant pas dix ans de résidence en 1998. Ce tableau concerne des électeurs qui, de 1998 à 2008, atteindront progressivement la condition de dix ans de résidence. Mais dans cette interprétation, le tableau annexe est épuisé en 2008 et la liste spéciale des électeurs spécifiques de Nouvelle-Calédonie est figée. Ceux qui ont commencé à résider en Nouvelle-Calédonie après 2008 pourront bien totaliser plus de dix ans de résidence, ils ne seront pas admis à participer aux élections de 2009, ni de 2014, etc.

Si l'idée de satisfaire à une condition d'un certain temps de résidence pour voter quelque part est admise, la durée de ce temps se discutant selon les circonstances, en revanche, l'interprétation stricte peut choquer dans la mesure où elle n'est pas seulement caractérisée par une durée de résidence à laquelle il convient de satisfaire, mais surtout par un seuil auquel intervient la fermeture de l'électorat : désormais le rideau de fer est baissé, la situation est gelée ! On chercherait en vain des précédents d'un tel enfermement, sans perspective dans le temps. Il viendrait parachever un système endogame, dans lequel n'est prévu aucun cas d'acquisition de la citoyenneté comparable à la naturalisation. Dans l'interprétation « figée », il ne s'agirait plus seulement de comprendre qu'un certain nombre d'années de résidence sont nécessaires, condition à laquelle les fonctionnaires de passage ne satisfont pas, pour prouver son intérêt pour les affaires de la Nouvelle-Calédonie et obtenir le droit de désigner ses élus, mais il faudrait imaginer que même après cette durée, la Nouvelle-Calédonie n'intègre pas « les autres » en son sein. Cela serait surprenant de la part d'un accord fondé sur le respect mutuel et de la part de peuples réputés pour leur coutume d'hospitalité — étant entendu, soulignons le, que n'est pas en cause le principe même de la nécessité d'une concrétisation tangible d'intérêt pour le pays manifestée par une résidence prolongée. La belle formule de « communauté de destin » apparaîtrait comme singulièrement introvertie si elle était résolument fermée

à toute personne arrivée ou revenue en Nouvelle-Calédonie après 1998, quelle que soit, ensuite, la durée de son installation... Quinze ans, vingt ans après, ces personnes seraient en Nouvelle-Calédonie laissées au bord du chemin des urnes ?

Le Conseil constitutionnel a tranché en faveur de l'interprétation souple dans sa décision du 15 mars 1999. Le FLNKS y est opposé. Comme elle est désormais le droit constitutionnel en vigueur, la seule solution imaginable pour faire triompher l'interprétation stricte est celle d'une révision constitutionnelle. Le FLNKS a réussi à obtenir la conversion à ses vues des deux têtes de l'exécutif, Premier ministre et Président de la République (délicate en période de cohabitation...). Quant à l'accord des parlementaires, il a pu être obtenu à la quasi-unanimité de chacune des deux chambres grâce au subterfuge consistant à grouper cette disposition, avec le projet conférant à la Polynésie-française un statut de « pays d'outre-mer » du même type que celui de la Nouvelle-Calédonie, avec une différence notable car pour la citoyenneté projetée la Polynésie-française ne demandait aucune restriction du droit de vote... Lors des débats sur la révision, les parlementaires de la Nouvelle-Calédonie, qui avaient négocié et signé l'accord de Nouméa pour le RPCR ont été très clairs pour affirmer que « le RPCR n'a jamais accepté une telle restriction en signant l'accord de Nouméa [...]. La nécessité de sceller un pacte d'avenir avec les indépendantistes... nous a conduit à accepter un compromis sur la composition du corps électoral. Ce compromis s'articulait en deux points : d'abord une condition de vingt années de domicile en Nouvelle-Calédonie pour participer à la consultation de sortie de l'accord de Nouméa ; ensuite une condition de dix ans pour participer aux scrutins provinciaux, quelle que soit la date d'arrivée en Nouvelle-Calédonie. L'interprétation qui a été donnée par le Conseil Constitutionnel du corps électoral "glissant" est pour nous conforme à l'accord »⁸.

Finalement, la révision constitutionnelle n'a pas eu lieu, pour des raisons qui ne concernent ni la Nouvelle-Calédonie, ni la Polynésie française, mais le Conseil supérieur de la magistrature, aussi à l'ordre du jour du Congrès qui devait se réunir à Versailles le 20 janvier 2000, l'exécutif a reculé et a décidé, en dernière analyse, d'annuler la séance prévue. À ce jour, l'interprétation du Conseil constitutionnel est le droit en vigueur. Au rang des incertitudes contentieuses relatives à la délimitation du corps électoral, on notera que le principe même de la restriction du suffrage, consacré pourtant par la Constitution révisée, est attaqué par une association créée en 1998 à Nouméa : « Défense du droit de vote ». Elle a déposé en 2000 un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui ne s'est pas encore prononcée. Elle s'est aussi adressée au Comité des droits de l'homme des Nations Unies qui, le 15 juillet 2002, a rejeté ses prétentions, en estimant « que les critères établis sont raisonnables dans la mesure où ils s'appliquent strictement et uniquement à des scrutins s'inscrivant dans un processus d'autodétermination ».

8. Mais le vote de l'Assemblée est politiquement acquis en faveur du projet que l'Assemblée Nationale adopte à l'unanimité le 10 juin 1999. Le Sénat le vote le 12 octobre 1999 par 310 voix contre 3, après que le sénateur Simon Loueckhote a confronté son auditoire à l'enfermement impliqué par le texte voté. Le secrétaire d'État à l'outre-mer, M. Queyranne, lui affirme : « Bien évidemment, cette notion de corps électoral restreint ne vaut que pour la durée de l'accord. Ensuite interviendra soit un vote de référendum qui définira alors l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la souveraineté, soit, si les Calédoniens se mettent à nouveau d'accord, une nouvelle étape et donc une nouvelle définition ».

2°) *L'aboutissement de la période de l'accord de Nouméa*

En 1988, les deux principaux leaders politiques de la Nouvelle-Calédonie s'étaient entendus, avec l'État, pour suspendre pendant dix ans, la question du destin politique du territoire. En 1998, les deux familles politiques conviennent qu'il est encore trop tôt pour trancher. Elles estiment que le raisonnement de 1988 (travailler ensemble sur ce qui fait accord et laisser de côté ce qui oppose) doit être reconduit. Il est vrai que dès 1991, Jacques Lafleur, partenaire historique des accords de Matignon, avait évoqué l'idée d'une « solution consensuelle », afin d'éviter la brutalité d'un « référendum couperet » sur l'autodétermination, ne pouvant aboutir qu'à opposer un camp de vainqueurs et un camp de vaincus. Il était particulièrement remarquable que celui qui faisait cette proposition représentait précisément le camp qui aurait été vainqueur, en cas de consultation d'autodétermination. Les trois partenaires de Matignon se mirent d'accord pour écarter un point essentiel convenu en 1988 : l'organisation d'une consultation d'autodétermination en 1998. C'était, dans le contexte politique, une décision consensuelle de sagesse, mais contrevenant à ce qu'annonçait la loi référendaire du 9 novembre 1988.

L'année 1997, veille de l'expiration des accords de Matignon, fut fébrile. Elle connut une scission entre les indépendantistes : partisans d'une ligne « dure » d'une part et s'en tenant à ce qui fut nommé « le préalable minier » (refus de discussions générales avant d'avoir préalablement obtenu des assurances en matière d'exploitation de la richesse minière du nickel) avec Roch Wamytan, alors président du FLNKS ; indépendantistes souhaitant ouvrir immédiatement les discussions d'autre part, qui quittent le FLNKS (MM. Joredie, Burcq, Mapou) pour créer la FCCI qui s'alliera avec le RPCR. Un colloque universitaire se tint en mars 1997 à Montpellier afin d'envisager les différentes hypothèses juridiquement possibles, avec la participation d'indépendantistes et d'anti-indépendantistes. Le gouvernement français, avant comme après la dissolution de juin 1997, maintint sa position de n'ouvrir la discussion officielle qu'entre les trois partenaires de Matignon. C'est le 21 avril 1998 qu'un nouvel accord fut trouvé avant d'être consacré par la signature du Premier ministre à Nouméa le 5 mai.

Cet accord représente lui-même un nouveau processus échelonné dans le temps, et pour une durée représentant deux fois celle des accords de Matignon. Tout d'abord l'accord de Nouméa se prononce pour remplacer la consultation d'autodétermination prévue en 1998 (le « référendum couperet ») par une consultation des populations calédoniennes sur l'accord conclu par leurs différents représentants. C'est l'idée habile d'écarter la scission de vainqueurs et de vaincus, pour au contraire conforter et concrétiser le consensus. L'accord prévoit également que la consultation d'autodétermination ne se réalisera que dans un certain nombre d'années, mais le texte est beaucoup plus sophistiqué que celui de 1988. La durée sur laquelle il se projette est plus longue, subdivisée en échéances internes, progressives et avec un terme variable.

Jacques Lafleur avait parlé d'un « pacte trentenaire », c'est-à-dire d'une durée correspondant à cinq mandats de six ans du Congrès de la Nouvelle-Calédonie. L'accord de Nouméa s'organise finalement sur une période de vingt ans : quatre mandats de cinq ans du Congrès. L'accord de Matignon avait installé le temps dans le statut de la Nouvelle-Calédonie. L'accord de Nouméa, sur une durée deux fois plus longue, lui affecte un facteur de progressivité. On se donne les moyens de progresser de telle manière que les domaines d'opposition à la fin du processus, soient les plus réduits possibles. L'idée est d'arriver peu à peu, sans secousses brutales mais par la méthode des petits pas, à une situation, où, au bout d'une vingtaine d'années, l'État finira par n'être compétent que dans les seuls domaines qui font précisément qu'il est l'État : les

compétences régaliennes (justice, ordre public, défense, monnaie et affaires étrangères). C'est à l'égard de ce moment que les non-indépendantistes et les indépendantistes divergent : les premiers estiment que le processus progressif doit s'arrêter là, et les autres sont partisans de franchir le dernier pas, qui est alors celui de l'accès à l'indépendance. Mais si l'accord de Nouméa se termine là, renvoyant à une vingtaine d'années après sa signature le traitement de la situation qui existera alors, il s'agira en tout état de cause, le moment venu, de débattre non plus d'un basculement massif de la République française à l'indépendance, mais au passage d'une souveraineté partagée dans un sens de plus en plus favorable à la Nouvelle-Calédonie, vers une souveraineté totale, par un pas certes essentiel, mais un pas seulement.

L'accord de Nouméa prévoit qu'il se terminera par une consultation sur l'accès « à la pleine souveraineté » dont la tenue est envisagée « au cours du quatrième mandat du Congrès » donc commençant en 2014 et finissant en 2019⁹. L'accord de Nouméa institue ici un mécanisme très original, quant à la réponse des électeurs consultés : si cette réponse « est négative, le tiers des membres du Congrès pourra provoquer l'organisation d'une nouvelle consultation qui interviendra dans la deuxième année suivant la première consultation. Si la réponse est à nouveau négative, une nouvelle consultation pourra être organisée selon la même procédure et dans les mêmes délais. Si la réponse est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée ».

Le paragraphe 5 de l'accord sur « l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie » se termine par cette phrase : « L'État reconnaît la vocation de la Nouvelle-Calédonie à bénéficier, à la fin de cette période, d'une complète émancipation ». Outre l'observation que le mot d'« indépendance » est décidément banni de l'accord et que s'il est ressenti comme une grossièreté, c'est un point favorable aux anti-indépendantistes, on peut être étonné de voir ainsi consacré dans l'accord une prise de position de l'État dont pourtant toute la crédibilité repose sur la neutralité. La responsabilité écrasante des gouvernements de gauche et de droite lors de la période dite des « événements » des années 1980 résulte de leur assimilation respective à un camp ; le gouvernement de Michel Rocard a réussi parce qu'il est parvenu à apparaître impartial. Comment la dernière période de l'accord de Nouméa, décisive et délicate, pourra-t-elle se dérouler sereinement si, à l'égard des deux familles politiques en présence, l'État a déjà prévenu depuis le début, qu'il viendrait renforcer un camp, c'est-à-dire forcément contre l'autre camp ? Il y a là, à l'évidence, une faiblesse.

Mais si l'État, par avance, a failli sur ce point, qui peut affirmer que les deux familles politiques de Nouvelle-Calédonie effectueront en 2009-2014 ce qu'elles ont refusé en 1998 ? Pourquoi ne pas procéder alors comme en 1998 ? À l'évidence, plutôt qu'une question fatale posée et répétée, les Calédoniens auront intérêt à trouver ensemble le statut sur lequel ils s'accorderont ensemble. À ce moment-là, ils vivront dans un pays qui sera parvenu à maîtriser toutes ses compétences, sauf qu'il n'aura pas en propre ses juges, sa police, son armée, sa monnaie et ses ambassadeurs. Sur ces dernières questions un accord de bon sens devrait être trouvé dans le dialogue, éventuellement par la fixation de nouvelles échéances progressives, et proposé à la population. En tout état de cause,

9. La date de cette consultation sera déterminée par le Congrès au cours de ce mandat, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes. Si le Congrès n'a pas fixé cette date avant la fin de l'avant dernière année de ce quatrième mandat, la consultation sera organisée à une date fixée par l'État, dans la dernière année du mandat. La loi organique du 19 mars 1999 ajoute que la consultation doit intervenir avant les six derniers mois du mandat.

l'accord de Nouméa déclare, et là il n'y a pas d'incertitude : « Tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette irréversibilité étant constitutionnellement garantie ».

*

* *

L'accord de Nouméa est un texte politique admirable et une invention juridique extraordinaire. Encore faut-il le faire vivre. Premier texte de ce genre fondé sur le temps et la progressivité, il aura lui-même une dimension temporelle.

Dès aujourd'hui existe un acquis de l'accord de Nouméa, qui fonde l'avenir. Quant aux perspectives, nous en avons évoquées quelques-unes, et d'autres ne sont guère encore imaginables pour nous. Que feront de l'accord ceux qui sont aujourd'hui à l'école ou au lycée ? Quelque nouveau chef charismatique apparaîtra-t-il un jour ? Cet homme ou cette femme, de telle ethnie ou métis, sera-t-il ou elle radical(e), capable d'entraîner les foules vers de nouvelles passions, en rupture avec la voie exigeante ouverte par la poignée de main de Jacques Lafleur et de Jean-Marie Tjibaou ? Les deux familles politiques représentées par ces deux derniers existeront-elles toujours ainsi dans quinze ans ?

La Nouvelle-Calédonie surprend toujours. Qui aurait pu penser une seconde, lorsque les pays de l'organisation régionale du Fer de lance mélanésien, dans les années 1980, ont organisé leur concertation pour s'opposer à la France et soutenir la lutte pour l'indépendance kanak, que leur 14^{ème} sommet se tiendrait en 2001 à Nouméa, accueilli par le gouvernement de Pierre Frogier en présence du haut commissaire de la République française ? Le groupe du Fer de lance rassemble Fidji, la Papouasie Nouvelle-Guinée, les îles Salomon, le Vanuatu ainsi que le FLNKS. Pour le 14^{ème} sommet, la puissance invitante a été officiellement la Nouvelle-Calédonie.

L'accord de Nouméa, fondé sur le consensus et la communauté, pourra-t-il vieillir serein à travers les conflits qui sont la vie ?

La fin de 2001 et le début de 2002 ont connu de très graves incidents à Saint-Louis, dans la proche banlieue de Nouméa, entre kanaks et wallisiens. Est-ce annonciateur d'un sombre avenir ? Et quand les dispositions de l'accord de Nouméa selon lesquelles « les relations de la Nouvelle-Calédonie avec le territoire des îles Wallis-et-Futuna seront précisées par un accord particulier » aboutiront-elles ?

Le rôle de la République est de défendre le patrimoine de l'accord. Elle ne le fera, et ne gardera sa crédibilité, qu'en veillant rigoureusement à demeurer l'arbitre impartial et fiable. Plus le temps avance, plus ses compétences diminueront, mais pas son influence. Ce qui est sûr, c'est que d'une manière ou d'une autre, pour longtemps encore, le destin de la Nouvelle-Calédonie et celui de la France sont liés.

Quant aux différentes communautés culturelles de la Nouvelle-Calédonie, elles vivent l'accord de Nouméa chaque jour et elles le vivent ensemble : il ne peut réussir que par leur respect mutuel. Il reste aux années à venir à garantir leur communauté de destin.