

Working with Legal Pluralism, 25 septembre 2014, ANU

NOTE SUR LA CITOYENNETE CALEDONIENNE

Traloïé Godin

1) L'Accord de Noumea

Tant du point de vue historique que juridique l'Accord de Nouméa signé le 5 mai 1998 entre l'Etat, le RPCR et le FLNKS apparaît comme un prolongement des Accords de Matignon-Oudinot conclus dix années auparavant. Il parachève l'organisation de la Nouvelle-Calédonie en laissant du temps au temps. Il est symbolisé par la reconnaissance du peuple kanak, l'acceptation du processus de décolonisation, l'effacement du haut-Commissaire comme exécutif du Territoire au profit d'un gouvernement collégial du pays et la création « d'une citoyenneté de la NC ». Au plan politique cette création d'une citoyenneté calédonienne spécifique au sein même de la Nation française constitue assurément sa principale avancée par rapport aux accords précédents

L'esprit de l'Accord est bien résumé par son préambule dont je citerai quelques extraits.

1) *Reconnaissance tout d'abord de l'existence d'une civilisation autochtone en Nouvelle-Calédonie* : avant la prise de possession de 1853, la « Grande Terre et les îles étaient habitées par des hommes et des femmes qui ont été dénommés kanak. Ils avaient développé une civilisation propre, avec ses traditions, ses langues, la coutume qui organisait le champ social et politique. Leur culture et leur imaginaire s'exprimaient dans diverses formes de création. »

2) *Reconnaissance du lien historique du monde kanak à la terre* : « L'identité kanak était fondée sur un lien particulier à la terre. Chaque individu, chaque clan se définissait par un rapport spécifique avec une vallée, une colline, la mer, une embouchure de rivière, et gardait la mémoire de l'accueil d'autres familles. Les noms que la tradition donnait à chaque élément du paysage, les tabous marquant certains d'entre eux, les chemins coutumiers structuraient l'espace et les échanges. »

3) *Reconnaissance du préjudice subi par le peuple kanak avec la prise de possession* : « La colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak qu'elle a privé de son identité. »

4) *Volonté d'assumer cet héritage, mais aussi de dépasser le conflit et de construire une communauté de destin englobant toutes les communautés présentes dans le Pays* : « Il est aujourd'hui nécessaire de poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent, une communauté humaine affirmant son destin commun. »

Sans entrer dans l'analyse de ce préambule, on notera que pour les rédacteurs de l'Accord la colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak en le privant de son identité, et non de sa souveraineté. Il s'agit avec l'Accord de Nouméa de jeter les bases d'une nouvelle citoyenneté, pas encore de décider du lien du Pays à la France. La perspective se veut néanmoins décolonisatrice : « La décolonisation est le moyen de refonder un lien social durable entre les communautés qui vivent aujourd'hui en

Nouvelle-Calédonie, en permettant au peuple kanak d'établir avec la France des relations nouvelles correspondant aux réalités de notre temps.» L'Accord affirme même que « les institutions de la Nouvelle-Calédonie » qui résulteront « traduiront la nouvelle étape vers la souveraineté. »

Mais n'anticipons pas.

Le texte même de l'Accord signé en 1998 développe le projet de citoyenneté selon deux axes complémentaires : l'un instituant la citoyenneté commune, l'autre reconnaissant au peuple kanak des droits spécifiques et au citoyen d'origine kanak un statut différent, un « statut civil coutumier kanak ». Avant l'accord de Nouméa, on opposait statut de droit commun et statut de droit particulier. La « modification terminologique, écrit le juriste Régis Lafargue, signifie un changement complet de perspective et l'abandon de toute politique assimilationniste. Désormais, il n'y a plus un statut de droit commun, qui serait dominant par rapport aux autres ou appelé à devenir le statut de tous. Le statut de droit commun pourrait en fait être dénommé « statut civiliste », puisqu'il n'est le statut que d'une catégorie de la population. » Nous venons de voir ce qu'il en est.

Voyons maintenant ce qu'il en est, dans les grandes lignes tout au moins, de la question de la construction de la citoyenneté commune, base de la création d'une communauté de destin.

Au cours de la période couverte par l'Accord, nous dit le préambule « des signes seront donnés de la reconnaissance progressive d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci devant traduire la communauté de destin choisie et pouvant se transformer, après la fin de la période, en nationalité, s'il en était décidé ainsi. »

Enumérons ces signes tels qu'ils sont donnés là encore dans le préambule :

- 1) la restriction du corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie aux personnes établies depuis une certaine durée.
- 2) Une priorité donnée à l'emploi local, afin de tenir compte de l'étroitesse du marché du travail
- 3) l'instauration progressive d'une souveraineté partagée entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie d'une part avec le transfert irréversible de compétences du premier à la seconde, d'autre part avec l'exercice en commun de compétences.

Je mettrai ici l'accent sur le lien entre la définition des corps électoraux et l'institution d'une citoyenneté spécifique en Nouvelle-Calédonie

Citoyenneté et droit de vote ont une relation nécessaire. Le citoyen, c'est celui qui vote. Et cette définition sommaire prend un tour particulièrement brutal en NC, puisque l'Accord de Nouméa a organisé une déconnexion « transitoire » entre nationalité française et citoyenneté calédonienne. C'est la question du droit de vote. Le constituant est même intervenu une seconde fois, par la révision constitutionnelle du 19 février 2007 pour geler ou cristalliser le corps électoral calédonien. Ce gel se présente comme un acquis institutionnel définitif.

Je développe quelque peu.

Point A- La déconnexion « transitoire » de la citoyenneté

La loi organique, qui met en œuvre l'Accord de Nouméa, prévoit dans son article 4 la citoyenneté de la NC : « Il est institué une citoyenneté de la NC dont bénéficient les

personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées à l'article 188 et 189. »

Voici les articles en question

« Article 188 : Composition du corps électoral

Le congrès et les assemblées de province sont élus par un corps électoral composé des électeurs satisfaisant à l'une des conditions suivantes :

- a) Remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la NC établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;
- b) Etre inscrits sur le tableau annexe et domiciliés depuis dix ans en NC à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ;
- c) Avoir atteint à l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et soit justifier de dix ans de domiciles en NC 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.

II – Les périodes passées en dehors de la NC pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliés, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile.

Article 189 – Liste électoral spéciale

I – Les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 188 sont inscrits sur la liste électoral spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province. Cette liste est dressée à partir de la liste électoral en vigueur et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin.

II- Une commission administrative spéciale est chargée dans chaque bureau de vote de l'établissement de la liste spéciale et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin. Elle est composée :

- 1 – D'un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le haut-commissaire ;
- 2 – Du délégué de l'administration désigné par le haut-commissaire ;
- 3- Du maire de la commune ou de son représentant ;
- 4- De deux électeurs de la commune, désignés par haut-commissaire, après avis du gouvernement de la NC ».

La citoyenneté calédonienne ainsi comprise, on le voit, exclut du vote les métropolitains arrivés de fraîche date. Ceux-ci ne peuvent pas prendre part aux élections provinciales et aux grandes consultations électorales sur le devenir institutionnel du territoire. La citoyenneté calédonienne, écrit Régis Lafargue,

« qui se veut une préfiguration de ce que pourrait être la nationalité calédonienne du futur, souligne qu'il peut coexister un système de droits « personnels » liés à un héritage ou à une présence durable sur une portion du

territoire de la République française. Cet aménagement à la règle démocratique classique est destiné à ne pas écraser les minorités. »

2) Discussions contemporaines

Nous venons de résumer la situation au plan du droit actuel. Quelles sont maintenant les pistes qui sont aujourd'hui plus ou moins ouvertement tracées et discutées pour la sortie de l'Accord de Nouméa? Malgré le temps écoulé et les transferts de compétences déjà effectués, il ne semble pas que les positions politiques aient beaucoup évoluées depuis 1998. On peut même dire que l'approche de la fin de la période couverte par l'Accord laisse entrapercevoir le retour des mêmes crispations que celles observées lors de la période précédant la signature de cet Accord. Comme si celui-ci n'avait finalement fait que retarder le moment de la confrontation.

C'est bien entendu une illusion d'optique. Après l'Accord rien n'a été et ne sera plus jamais comme avant. Les compétences rétrocédées à la Nouvelle-Calédonie le sont pour toujours. Et le référendum de sortie de l'Accord ne portera, quelles qu'en soient les modalités, que sur les seules compétences régaliennes : la justice, l'ordre public, la défense et la monnaie, avec le crédit et les changes et les affaires étrangères. L'impression d'immobilisme provient peut-être d'abord du fait qu'aujourd'hui aucun des partis institutionnels du Pays n'a été capable d'élaborer et de communiquer à la population un projet politique clair et crédible quant à l'après-Accord de Nouméa. Quel type de société? de démocratie? de multiculturalité? de développement économique? Ce vide est lu par beaucoup comme une impréparation et contribue à la montée des inquiétudes et des tensions. Une autre raison de crispation tient au fait que l'Accord n'a pas tenu toutes ses promesses. L'évolution depuis 1998 est indéniable, mais les déséquilibres, les inégalités et les discriminations demeurent dans les faits trop nombreux pour ne pas peser lourd dans les débats des mois et des années qui viennent. Là aussi l'absence de tout véritable projet de société ne laisse pas d'inquiéter.

En fait, il n'y a guère que l'Etat qui aujourd'hui semble se préoccuper de la sortie de l'Accord et ce à travers l'envoi d'observateurs, d'experts et de missions chargés d'observer, de réfléchir et éventuellement d'élaborer des pistes de sortie. Le principal rapport publié à ce jour est celui cosigné en 2013 par le Conseiller d'Etat Jean COURTIAL et le Professeur de droit public Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN et intitulé « Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie ». Il dessine quatre scénarii d'évolution possible pour le Pays : l'accès pur et simple à la pleine souveraineté, la pleine souveraineté avec partenariat, l'autonomie étendue et l'autonomie pérennisée.

1) L'autonomie pérennisée reviendrait à pérenniser le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie alors qu'aux termes même de l'Accord de Nouméa et de la Constitution de la République française, il est destiné à être transitoire. Est-ce réellement concevable ?

2) Un « accès pur et simple à la pleine souveraineté » correspondrait ainsi que les auteurs du rapport l'écrivent, « à ce que le langage courant désignerait comme l'accession à une indépendance pure et simple, à l'instar de celle, au début des années 1960, des pays de l'Afrique sub-saharienne et de Madagascar ou, plus récemment, de Djibouti et des Comores. »

3) L'hypothèse d'une pleine souveraineté avec partenariat, et là encore je cite les auteurs du rapport, « porte quelque chose de plus que celle de l'accès pur et simple à la pleine souveraineté, même assorti d'accords de coopération avec la France. Elle porte un projet de partenariat maintenant un lien privilégié d'une Nouvelle-Calédonie devenue pleinement souveraine avec la France. » Les exemples données de ce type de lien sont « les partenariats mis en place [...] en Océanie, entre les Etats-Unis et les Etats fédérés de Micronésie, ou en Europe, entre la France et Monaco ainsi qu'entre le Liechtenstein et la Suisse et, d'un autre côté, les classiques relations de coopération que la France et les Etats de l'Afrique subsaharienne ont établi au début des années soixante lors de l'accession à l'indépendance de ces Etats, en particulier les accords de coopération entre la France et la Côte d'Ivoire. »

4) L'autonomie étendue renvoie quant à elle à une extension des compétences de la Nouvelle-Calédonie, autrement dit à une autre manière de gérer les compétences régaliennes puisqu'elles seules restent à transférer au terme de l'Accord de Nouméa. Commentaire des auteurs : dans cette hypothèse comme dans la précédente, « les principales compétences seraient bien exercées au final par les autorités politiques de Nouvelle-Calédonie. Ce qui changerait ce serait que dans le cas de la pleine souveraineté avec partenariat, la compétence initiale appartiendrait aux autorités politiques de Nouvelle-Calédonie, alors que, dans le cas de l'autonomie étendue, cette compétence initiale demeurerait entre les mains des autorités politiques de la République française. Dans le premier cas, la compétence initiale serait réellement *transférée* à la Nouvelle-Calédonie. Dans le second, elle serait simplement *déléguée* à son profit, le titulaire de la souveraineté demeurant formellement la République française. »

Parler des schémas possibles définissant la « citoyenneté » future c'est donc, très directement, parler des scénarii possibles définissant le statut du pays.

Merci de votre attention