

NOUVELLE-CALÉDONIE

LE DIALOGUE, SEUL CHEMIN VERS LE DESTIN COMMUN

Note n° 14 - Fondation Jean-Jaurès
Thémis - Observatoire justice et sécurité - 22 juillet 2015

Jean-Jacques Urvoas*

* Député du Finistère,
président de la commission
des Lois de l'Assemblée
nationale, directeur de
l'Observatoire Thémis

Le 24 avril 2015, entre 8 000 et 10 000 personnes ont manifesté, à Nouméa, pour le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France. Répondant à l'appel lancé par plusieurs partis non-indépendantistes, elles se sont rassemblées, pour la première fois depuis des années, autour de mots d'ordre volontiers alarmistes : « Non au largage de la Nouvelle-Calédonie », « Non à la marche vers l'indépendance », ou encore « Non à l'apartheid électoral ».

L'initiative coïncidait avec la venue sur le territoire de Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale, accompagné de Philippe Gosselin, député UMP, et du signataire de ces lignes, alors que le gouvernement de Manuel Valls venait de déposer devant le Sénat, le 8 avril 2015, un projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

La manifestation se voulait donc, selon les termes de l'un des organisateurs, Thierry Santa, secrétaire général du Front pour l'unité (FPU), « un message adressé au gouvernement socialiste suite à la décision qui a été prise de ne pas retenir l'avis du Congrès [de Nouvelle-Calédonie] concernant le projet de loi de modification de la loi organique et concernant surtout l'inscription automatique des Calédoniens natifs ». Et pour Philippe Blaise, de l'Union pour la Calédonie dans la France (UCF), il s'agissait de réagir aux signaux envoyés par l'« État [qui n'est plus] équidistant, mais au contraire très partisan en faveur du camp indépendantiste ». Au demeurant, concourait aussi à la nervosité ambiante la décision de l'exécutif de s'aligner sur la nouvelle jurisprudence de la Cour de cassation, conditionnant désormais l'intégration dans le corps électoral provincial des personnes installées en Nouvelle-Calédonie entre 1988 et 1998 à leur inscription sur la liste générale à la date du scrutin référendaire du 8 novembre 1998.

De fait, lors du rassemblement devant les grilles du Haut-Commissariat, le gouvernement était la cible exclusive des orateurs¹ et à l'évidence, la déloyauté dont ils l'accusaient tenait pour une large part, à leurs yeux, à sa sensibilité politique. Ainsi Harold Martin, maire « Avenir Ensemble » de Païta, stigmatisait « le retour des mauvais socialistes, ceux des années 1981 » ; Sonia Backes, membre UCF de l'exécutif calédonien, concentrait ses attaques sur

1. <https://www.youtube.com/watch?v=ZsTfyQxFrP4>

Thémis est un Observatoire créé au sein de la Fondation Jean-Jaurès, dirigé par Jean-Jacques Urvoas, qui s'est donné trois missions : décrypter les enjeux juridiques et institutionnels ; organiser un débat autour de questions à forts enjeux économiques et sociétaux ; proposer des solutions innovantes, concrètes et progressistes en s'inspirant d'expériences locales, européennes et étrangères réussies.

« l'État socialiste qui truque les listes électorales » ; Virginie Ruffenach, secrétaire générale adjointe du Rassemblement UMP, indiquait être « entrée en résistance contre ce que veulent faire les socialistes en Nouvelle-Calédonie », alors que Cynthia Ligeard, membre FPU du gouvernement local, mettait de son côté en demeure « l'État socialiste d'arrêter de rêver qu'il va parvenir à [nous] imposer une indépendance dont [nous] ne voulons pas ».

Ces craintes, largement partagées par les manifestants, contrastaient avec le ton mesuré du Premier ministre présentant le projet de loi organique, et avec celui de George Pau-Langevin, ministre de l'Outre-Mer, qui ne cessa de se déclarer « ouverte au dialogue ».

C'est fort logiquement que, dans ce contexte très tendu, le président de l'Assemblée nationale émit la proposition d'une réunion extraordinaire du Comité des signataires, dans le but de dissiper les évidents malentendus. Cette réunion se déroula à Paris le 5 juin 2015 et, à bien des égards, revêtit une dimension exceptionnelle ainsi qu'en témoignent les propos tenus par les uns et les autres à l'issue des travaux². À titre d'exemple, Pierre Frogier, sénateur FPU, salua « un esprit vraiment constructif », Philippe Dunoyer, de Calédonie Ensemble, invoqua « de grandes raisons d'être optimistes », Gaël Yanno, président UCF du Congrès, reconnut qu'« on [s'était] dit les choses », quand Roch Wamytan, de l'Union Calédonienne, se félicitait du « vent nouveau » qui s'était levé et Victor Tutugoro, de l'Union progressiste mélanésienne, du caractère « historique » de l'accord venant d'être conclu.

Celui-ci aboutit à la réécriture, au moyen d'amendements déposés par le gouvernement, des dispositions contestées du projet de loi organique, lequel fut adopté à la quasi-unanimité au Sénat le 29 juin³, puis à l'unanimité le 15 juillet 2015 à l'Assemblée nationale.

Si le climat de sérénité a été rétabli aussi rapidement, la tempête que nous venons de traverser témoigne-t-elle seulement des poussées de fièvre aussi imprévisibles que violentes qui émaillent régulièrement la vie politique de la Nouvelle-Calédonie ? Ou cet épisode traduit-il plus profondément l'émergence de logiques antagonistes susceptibles de prospérer à l'avenir, au point d'altérer de manière durable les relations entre les trois parties signataires de l'accord historique de Nouméa (État, indépendantistes, non-indépendantistes), l'échéance de 2018 se rapprochant inéluctablement ?

Un retour sur le passé s'impose pour en juger, car l'enjeu abordé dans le projet de loi organique touche à l'essentiel : la définition du corps électoral qui sera demain appelé à se prononcer sur « l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté », pour reprendre les termes de l'accord de 1998. Et seule la connaissance des étapes antérieures de ce complexe processus peut permettre de démontrer que cette question sensible n'a jamais fait l'objet de tentatives d'instrumentalisation de la part des différentes équipes gouvernementales qui se sont succédé depuis la signature des Accords de Matignon en 1988.

2. <http://www.la1ere.fr/2015/06/05/accords-et-dialogue-entre-loyalistes-et-independantistes-au-comite-exceptionnel-des-signataires-matignon-262021.html>

3. Par 343 voix contre 1.

Hier comme aujourd'hui, la gestion du dossier calédonien est de fait le fruit d'un véritable consensus, comme il s'en dégage peu hélas au Parlement, entre la gauche et la droite, validé de surcroît tant par les juridictions internes qu'internationales. C'est d'ailleurs cet esprit de conciliation, sans cesse réaffirmé malgré les obstacles rencontrés depuis l'entrée en vigueur en 1998 de l'Accord de Nouméa, qui est le gage du succès du processus dans lequel la Nouvelle-Calédonie est engagée, quelle qu'en soit l'issue finale.

Il serait donc particulièrement inconséquent d'en saper les fondements au nom d'obscur motivations locales. Le soutien massif et inconditionnel des deux Chambres au dernier projet de loi organique démontre bien que ce dossier n'est pas un enjeu de politique intérieure et qu'il n'a aucune raison de le devenir. Les parlementaires – et notamment ceux qui, au sein de l'Assemblée nationale, participent à la mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, instituée par la Conférence des présidents du 14 octobre 2014⁴ – sont trop conscients que les divisions partisans auraient *d'abord* des incidences fâcheuses pour l'archipel, ainsi que les enseignements du passé ne le démontrent que trop volontiers.

Une « citoyenneté calédonienne » fondée sur la restriction

De 1946 à 1999, la Nouvelle-Calédonie a connu pas moins de dix statuts différents – dont trois rien qu'en 1988⁵, ce qui en fait assurément un laboratoire institutionnel d'un dynamisme hors-pair et sans équivalent ailleurs en France !

Pour illustrer cette forme de frénésie statutaire, le professeur Guy Agniel recourt à l'image du yo-yo, les deux disques réunis représentant l'archipel, le doigt du joueur la métropole. Selon les époques, constate-t-il, « le doigt du gouvernement central laisse filer la boule au maximum de la longueur du fil (statuts de très large décentralisation caractérisés par une délégation importante de compétences au bénéfice du Territoire) ou la rapproche jusqu'à la toucher (statuts de simple déconcentration) »⁶. L'actuelle situation institutionnelle apparaît, dans ce temps long de sept décennies marqué par de fréquents revirements, d'une étonnante stabilité, en dépit de son caractère évidemment transitoire. Un constat d'autant plus frappant que le statut régissant aujourd'hui la Nouvelle-Calédonie se caractérise par son extraordinaire complexité, qui n'en facilite guère la compréhension.

4. http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/avenir_institutionnel_Nouvelle-Caledonie.asp

5. Loi n° 46-978 du 10 mai 1946, Organisation des pouvoirs publics en Nouvelle-Calédonie ; Loi n° 52-1310 du 10 décembre 1952, Organisation des pouvoirs publics en Nouvelle-Calédonie ; Loi n° 63-1246 du 21 décembre 1963, Organisation des pouvoirs publics en Nouvelle-Calédonie ; Loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances ; Loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut de la Nouvelle-Calédonie et dépendances ; Loi n° 85-892 du 23 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie ; Loi n° 88-82 du 22 janvier 1988 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie ; Loi n° 88-808 du 12 juillet 1988 relative à l'administration de la Nouvelle-Calédonie ; Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 ; Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

6. Guy Agniel, « L'expérience statutaire de la Nouvelle-Calédonie ou de l'étude du mouvement du yo-yo au service de l'évolution institutionnelle d'un ancien territoire d'outre-mer », Université de Nouvelle-Calédonie, Laboratoire de recherches juridiques et économiques, octobre 2009.

L'organisation du territoire relève en effet de trois textes différents – l'Accord de Nouméa, le titre XIII de la Constitution et la loi organique du 19 mars 1999 – dont la mise en rapport s'avère parfois malaisée, au point de donner lieu sur quelques points à des interprétations franchement contradictoires en fonction du sens qu'en toute bonne foi l'on veut bien donner à telle ou telle disposition. Ce sont bien, ainsi que nous allons le démontrer, de tels écueils herméneutiques qui expliquent pour l'essentiel les déchirements qui viennent de se produire entre indépendantistes et non-indépendantistes à propos de la définition du corps électoral restreint.

Une telle notion est en réalité consubstantiellement liée à celle de « citoyenneté calédonienne » sur laquelle il convient, dès lors, de revenir rapidement.

Ce concept juridique, d'une folle audace au regard des fondements les plus intangibles du droit français, trouve sa source dans l'Accord de Nouméa. Son article 2 dispose en effet que « l'un des principes de l'Accord politique est la reconnaissance d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci traduit la communauté de destin choisie et s'organiserait, après la fin de la période d'application de l'Accord, en nationalité, s'il en était décidé ainsi. Pour cette période, la notion de citoyenneté fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale. (...) ». On notera que, loin d'être isolée dans le document, cette notion y apparaît à maintes reprises, ce qui révèle l'importance que lui confèrent les parties signataires.

Pour autant, la doctrine n'a pas manqué d'en souligner la dimension singulière. D'abord, alors que le droit de vote, traditionnellement, découle de la citoyenneté, dans le cas présent c'est inversement l'électeur qui fait le citoyen. D'où, évidemment, l'étonnante âpreté des débats, dans l'archipel, quant à la délimitation du corps électoral susceptible de prendre part aux scrutins provinciaux et référendaires... Ensuite, la citoyenneté calédonienne est fondée sur la restriction. Comme l'ont à juste titre relevé Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien⁷, « elle a pour effet de priver les nationaux français non-citoyens de la Nouvelle-Calédonie de droits qu'ils tiennent de leur citoyenneté française ». Bien qu'inscrits sur la liste électorale de droit commun, ces derniers ont été privés en 1998 de leur droit de vote aux élections du Congrès et des assemblées de province, et n'ont pas plus vocation, demain, à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

Cette forme de discrimination, positive ou négative selon les points de vue, se double enfin d'une autre distinction, rarement soulignée, entre citoyens calédoniens eux-mêmes. En effet, le corps électoral défini pour les scrutins référendaires diffère de celui arrêté pour les élections du Congrès et des assemblées de province, et semble se révéler plus restreint dès lors notamment que, conformément à l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999, l'individu qui entend participer au référendum d'accession à la pleine souveraineté doit justifier d'une durée de vingt ans de domicile à la date de la consultation, et au plus tard au 31 décembre 2014. En d'autres termes, les personnes installées en Nouvelle-Calédonie

7. Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2014.

entre le 1^{er} janvier 1995 et le 8 novembre 1998 paraissent bien vouées à faire les frais de cette disposition. Bien que citoyens calédoniens à part entière, électeurs lors des scrutins provinciaux, ils ne devraient pouvoir prendre part au processus d'autodétermination à venir⁸. Bref, les mécanismes légaux en vigueur révèlent non une double, mais bien une triple discrimination :

- les nationaux français non-citoyens – que l'on appelle les « résidents » ;
- les citoyens calédoniens admis à participer aux élections du Congrès et des assemblées de province ;
- enfin les citoyens calédoniens admis à participer tant aux élections du Congrès et des assemblées de province qu'aux scrutins à venir sur la pleine souveraineté de l'archipel⁹.

Pour un observateur « métropolitain », ces entorses très conséquentes au principe d'universalité du suffrage peuvent apparaître incompréhensibles, voire choquantes. La prise en considération de certaines réalités historiques inhérentes à la Nouvelle-Calédonie permet cependant d'éviter tout jugement hâtif. Qui sait en effet que les premiers occupants de l'archipel, Mélanésiens ou Kanak, ont cessé d'y être majoritaires dans les années 1960 et ont subi, à l'instar de l'Algérie, une politique de peuplement massive ? Qu'il y a moins de cinquante ans, en 1970, le maire de Nouméa, Roger Laroque, lançait le slogan « il faut faire du blanc »¹⁰, et que deux ans plus tard le Premier ministre Pierre Messmer écrivait à son secrétaire d'État aux DOM-TOM Xavier Deniau : « À court et à moyen terme, l'émigration massive de citoyens français devrait permettre d'éviter le danger de revendications indépendantistes en maintenant et en améliorant le rapport numérique des communautés » ? Comment s'étonner alors que ces années furent marquées, sous l'influence de Jean-Marie Tjibaou, par l'évolution de l'Union Calédonienne de la revendication de l'autonomie à celle de l'indépendance lors de son VIII^e Congrès tenu à Bourail les 21 et 22 mai 1977¹¹ ?

Dans ce contexte, les restrictions du corps électoral traduisent donc la volonté de tirer les leçons de l'histoire, et visent concrètement à procéder à un rééquilibrage au profit des Mélanésiens autochtones certes, mais aussi, au-delà, des Calédoniens installés de longue date sur le territoire. Tel est le fondement, légitime, de cette citoyenneté que l'Accord de Nouméa s'est appliqué à mettre en œuvre, avec l'assentiment, rappelons-le, des forces indépendantistes¹² comme non-indépendantistes.

8. *A contrario* d'autres critères requis pour le scrutin d'autodétermination confèrent à certains électeurs la possibilité de voter à l'occasion du référendum de sortie de l'Accord de Nouméa, alors même qu'ils ne peuvent s'exprimer lors des élections provinciales !

9. Environ 174 000 électeurs sont inscrits sur la liste électorale générale et près de 152 000 sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales. Le nombre de ceux susceptibles de figurer sur la liste électorale spéciale pour les scrutins référendaires devrait avoisiner les 150 000.

10. Isabelle Leblic, *Chronologie de la Nouvelle-Calédonie*, Journal de la Société des Océanistes 117, année 2003-2.

11. Frédéric Angleviel, *Un drame de la colonisation*, Ouvéa, Nouvelle Calédonie, mai 1988, Vendémiaire, 2015, p. 52.

12. Le FLNKS s'est formé sur la revendication initiale d'une « indépendance kanak socialiste », processus auquel n'était censé prendre part que le seul peuple premier. C'est seulement à l'occasion de la table ronde de Nainville-les-Roches, en juillet 1983, que la coalition indépendantiste, en contrepartie de la reconnaissance de son droit à l'autodétermination, consentit à associer à ce même processus les autres communautés vivant en Nouvelle-Calédonie, présentées comme les « victimes de l'histoire », puis, par l'Accord de Nouméa, les « citoyens » installés dans l'archipel jusqu'en 1998.

Une entente gauche-droite sur le corps électoral

Les principes font donc consensus. Personne aujourd'hui ne conteste réellement ni l'instauration d'une « citoyenneté calédonienne », ni la nécessité pour la fonder de consentir une restriction du corps électoral. C'est donc seulement l'ampleur à donner à celle-ci qui génère de fortes tensions, dont atteste par exemple la récente mise en cause du gouvernement de Manuel Valls.

En substance, le reproche de partialité adressé à l'exécutif est injuste, tant cet enjeu, depuis la fin des années 1980, n'a jamais donné lieu à la moindre divergence de vues sérieuse entre la droite et la gauche.

La limitation du corps électoral calédonien, en effet, fut portée dans un bel élan unanimiste. Le plan Pisani de 1985 prévoyait déjà l'organisation d'un référendum d'autodétermination ouvert aux citoyens pouvant justifier de trois ans de résidence sur le territoire, mais ce fut le gouvernement Chirac qui, par la loi du 5 juin 1987 défendue par Bernard Pons, alors ministre des Départements et territoires d'outre-mer, mit pour la première fois la mesure en œuvre. Cette restriction du corps électoral visait à exclure du scrutin les populations « de passage », à l'instar des fonctionnaires, dont le degré d'implication dans les affaires locales était jugé insuffisant pour légitimer leur participation à un tel processus. Au demeurant, la règle des trois ans de résidence avait déjà été appliquée préalablement dans le cadre des consultations organisées en Côte française des Somalis (loi du 22 décembre 1966) et en Territoire français des Afars et des Issas (loi du 28 décembre 1976), si bien que, lorsque survint le référendum néo-calédonien du 13 septembre 1987, le Conseil constitutionnel ne s'émut nullement de cette première entorse au caractère universel du suffrage¹³.

Le mouvement était lancé et, comme l'écrit Anne-Sophie Michon-Traversac¹⁴, « le corps électoral en Nouvelle-Calédonie ne fera par la suite que se restreindre à mesure que la durée de résidence imposée s'accroîtra ». En 1988, les Accords de Matignon aboutissent à la promulgation de la loi référendaire du 9 novembre 1988, qui prévoit la tenue d'un scrutin d'autodétermination entre le 1er mars et le 31 décembre 1998, auquel ne pourront participer que les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire en 1988 et qui y ont conservé leur domicile. Autrement dit, la durée de résidence exigée passe de trois à dix ans. Cette fois, le risque ne pouvait être totalement écarté de voir le Conseil constitutionnel censurer la disposition, ce qui conduisit le gouvernement Rocard à opter très opportunément pour une loi référendaire, dont le grand avantage était d'échapper à tout contrôle de constitutionnalité¹⁵...

13. Laquelle entorse est de toute manière indirectement prévue par l'article 53 de la Constitution, qui conditionne la cession d'un territoire au consentement « des populations intéressées ».

14. Anne-Sophie Michon-Traversac, *La citoyenneté en droit public français*, LGDJ, 2008.

15. « Les accords de Matignon ont porté cette logique [d'exclusion du corps électoral] à une intensité sans précédent en subordonnant le droit de vote au scrutin d'autodétermination prévu en 1998 à une durée de résidence de dix ans. Le principe du caractère universel du suffrage était à l'évidence mis à mal, et c'est une des raisons pour lesquelles la loi issue des accords a été soumise à référendum national, afin d'éviter la censure du Conseil constitutionnel » (Jean-Yves Faberon, « Nouvelle-Calédonie et Constitution : la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 », *Revue du droit public*, n° 1, 1999).

Organisé le 6 novembre 1988, ce référendum aboutit, en dépit d'un très faible taux de participation, à une victoire massive du « oui », avec 80 % des suffrages exprimés. En métropole, les partis politiques, à l'exception du FN qui le combattit et du RPR qui appela à l'abstention, soutinrent majoritairement le projet. En Nouvelle-Calédonie, la situation se révéla plus délicate. Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou durent en effet convaincre leur électorat, ce qui, paradoxalement, s'avéra plus difficile pour le leader indépendantiste, en raison de sa reconnaissance, lors de la discussion des accords d'Oudinot en août 1988, « de la légitimité de toutes les communautés vivant en Nouvelle Calédonie », et ce « en décalage absolu avec la requête formulée en début de négociation sur le rapatriement des Océaniens¹⁶ », mais aussi de la structure fédérale du FLNKS et de la coutume mélanésienne des longs palabres visant à atteindre une certaine unanimité. Au final, le « oui » l'emporta de peu sur le territoire calédonien, à 57 %, les anti-indépendantistes s'opposant majoritairement à la réforme ainsi que l'attestent les 60 % de « non » enregistrés dans la province sud¹⁷.

Comme on le sait, le scrutin d'autodétermination prévu dix ans plus tard sera remplacé par une consultation sur l'Accord de Nouméa, conclu le 5 mai 1998 entre les trois partenaires des Accords de Matignon, plus que jamais unis dans leur quête d'un compromis fructueux. Celui-ci, en l'espèce, s'avère plus qu'ambitieux, d'une réelle audace. Il institue notamment, on l'a vu, une citoyenneté de Nouvelle-Calédonie à laquelle sont liés tout un ensemble de droits culturels, économiques et sociaux d'essence clairement discriminatoire. De surcroît, il octroie au Congrès de la Nouvelle-Calédonie la faculté d'adopter des « lois du pays », actes quasi-législatifs, et enfin il étend la règle des dix ans de résidence à l'ensemble des scrutins propres au territoire – référendums d'autodétermination certes, mais aussi élections aux assemblées de province¹⁸. Là encore, il est vraisemblable que bien peu de ces dispositions auraient pu résister à un contrôle de constitutionnalité, si bien que, comme dix ans plus tôt, il fallut s'employer à contourner l'obstacle. Cette fois, le gouvernement Jospin opta pour une loi constitutionnelle qui, promulguée le 20 juillet 1998, crée un nouveau titre XII dans la Constitution, intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » et composé de deux articles, 76 et 77.

Comme de coutume, gauche et droite s'allièrent à l'occasion de la réunion du Congrès, le 6 juillet, pour voter le texte à une massive majorité – 827 voix « pour », 31 « contre ». Les trois parlementaires calédoniens en fonction – Pierre Frogier, Jacques Lafleur et Simon Loueckhote – ne manquèrent bien entendu pas d'apporter leur suffrage à une révision qui, en constitutionnalisant l'Accord de Nouméa, le mettait à l'abri de toute accusation ultérieure d'inconstitutionnalité.

Conformément au nouvel article 76 de la Constitution, qui prévoyait que seraient appelés à se prononcer sur cet accord, avant le 31 décembre 1998, les électeurs justifiant de dix

16. Frédéric Angleviel, *op. cit.*, p. 216.

17. *Id.*, p. 219.

18. Cette extension de la restriction aux scrutins provinciaux figurait déjà dans les Accords de Matignon car, dès 1988, il avait été considéré que le Congrès jouant un rôle dans le déclenchement du processus référendaire, il devait obéir aux mêmes règles électorales. Cependant, il n'avait pas alors été possible d'intégrer la disposition dans la loi référendaire du 9 novembre, le Conseil d'État s'étant déclaré défavorable à une telle évolution sans modification de la Constitution, une option que le président Mitterrand s'était refusé à envisager.

années de résidence en Nouvelle-Calédonie, la consultation locale fut organisée le dimanche 8 novembre, date butoir à retenir, et se traduit par une large victoire du « oui » à près de 72 % des suffrages exprimés, avec un taux de participation élevé, supérieur à 74 %. Suivit, quelques mois plus tard, le vote par le Parlement de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999. Destinée à mettre en œuvre l'Accord de Nouméa, son adoption n'aurait dû constituer qu'une formalité. De fait, la discussion du texte dans les deux Chambres ne suscita guère de remous.

Cependant, l'interprétation à donner à certaines de ses dispositions va rapidement faire voler en éclat, sinon le consensus métropolitain sur la question, du moins l'entente, conclue en 1988, entre indépendantistes et non-indépendantistes.

Des divergences de lecture aux conséquences fâcheuses

L'un des problèmes soulevés a été tranché par le pouvoir constituant en 2007, le second reste à ce jour en suspens. Voici la teneur des dispositions incriminées :

« Comme il avait été prévu dans le texte signé des accords de Matignon, le corps électoral aux assemblées des provinces et au Congrès sera restreint : il sera réservé aux électeurs qui remplissaient les conditions pour voter au scrutin de 1998, à ceux qui, inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection, ainsi qu'aux électeurs atteignant l'âge de la majorité pour la première fois après 1998 et qui, soit justifieront de dix ans de domicile en 1998, soit auront eu un parent remplissant les conditions pour être électeur au scrutin de la fin de 1998, soit, ayant eu un parent inscrit sur un tableau annexe justifieront d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection » (Accord de Nouméa, point 2.2.1. Le corps électoral).

Une mesure ainsi transposée à l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 :

« 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 Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;
- b) Être inscrits sur le tableau annexe et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ;
- c) Avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et soit justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit avoir eu un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit avoir 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 ».

Incontestablement, la formulation pour le moins ambiguë de ces dispositions prête à confusion. Il ne faut donc pas s'étonner qu'elles aient entraîné des difficultés sérieuses. Car si une lecture attentive permet de comprendre aisément que le « tableau annexe » est celui des électeurs non admis à participer au scrutin, rien n'est précisé sur le scrutin concerné. S'agit-il de la consultation du 8 novembre 1998, ce qui reviendrait à écarter toute possibilité

d'inscription ultérieure sur le tableau annexe, ou le terme de « scrutin » est-il générique, renvoyant à l'élection provinciale du moment, auquel cas l'intégration au même tableau ne serait pas interrompue en 1998, un flux de nouveaux entrants continuant à l'alimenter après cette date, chaque année, au fur et à mesure que serait remplie la condition des dix ans de résidence ?

La réponse donnée à cette question dépend en réalité de la conception à laquelle on adhère du corps électoral restreint, l'une « figée » étant défendue par les indépendantistes, l'autre « glissante » par les non-indépendantistes. La première implique la disparition du tableau annexe en 2008, date à laquelle sont censées survenir les ultimes acquisitions de la citoyenneté calédonienne, alors que dans la seconde hypothèse le recours à ce même tableau n'est borné par aucun terme, permettant par exemple à une personne installée en Nouvelle-Calédonie en 2002 de participer aux élections provinciales de 2014.

Dans sa décision du 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel va trancher en faveur de la conception glissante du corps électoral restreint, considérant que « doivent (...) participer à l'élection des assemblées de province et du congrès les personnes qui, à la date de l'élection, (...) 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 ». Cette définition du corps électoral, la moins restrictive qui soit, est au demeurant, poursuit-il, « seule conforme à la volonté du pouvoir constituant éclairée par les travaux parlementaires dont est issu l'article 77 de la Constitution, et respecte l'Accord de Nouméa »¹⁹.

Cette décision provoqua la surprise tant du gouvernement que du Parlement. En effet, les travaux parlementaires ayant abouti à l'adoption du futur article 77 de la Constitution, censés révéler les intentions du constituant, n'éclaircissent en rien cet enjeu en suspens du corps électoral figé ou glissant, et l'examen de l'Accord de Nouméa se révèle tout aussi infructueux. La vérité, souligne le professeur Jean-Yves Faberon²⁰, est que cette question « n'est pas précisément abordée ».

La longue marche vers la cristallisation du corps électoral calédonien

La consultation des débats parlementaires en ce qui concerne l'article 188 du projet de loi organique s'avère en revanche beaucoup plus instructive. Pour le rapporteur socialiste de l'Assemblée nationale, René Dosière, il ne fait aucun doute que le tableau annexe auquel il est fait référence dans l'Accord de Nouméa est celui « qui a été constitué en vue de la consultation référendaire de 1998 ». Il s'ensuit que « les personnes installées en Nouvelle-Calédonie après le référendum de 1988 jusqu'à la consultation de 1998 pourront donc voter aux élections provinciales dès qu'elles auront rempli la condition de domicile. Les premières retrouveront ce droit de suffrage en 1999, les dernières à la fin de 2008 »²¹. Le constat dressé

19. Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999.

20. « L'évolution du droit de vote en Nouvelle-Calédonie », Revue juridique polynésienne, 2001.

21. René Dosière, Rapport sur le projet de loi organique, Assemblée nationale, 1275, 16 décembre 1998, tome I.

au Sénat par le rapporteur RPR Jean-Jacques Hyst est exactement identique : « Selon les informations délivrées à votre rapporteur, l'intention sous-jacente à l'accord de Nouméa n'est pas d'instaurer un corps électoral « glissant », s'enrichissant au fil du temps des personnes dont l'inscription serait progressivement portée au tableau annexe et qui en sortiraient pour devenir des électeurs au moment où elles pourraient justifier de dix ans de résidence »²². Un jugement corroboré à son tour par le secrétaire d'État à l'Outre-mer, Jean-Jack Queyranne : « Peuvent participer à l'élection des assemblées de province les personnes qui remplissaient les conditions pour voter lors de la consultation du 8 novembre 1998, et celles qui, inscrites au tableau annexe du 8 novembre 1998, auront, au jour du scrutin provincial, rempli la condition de dix ans de résidence... À mesure qu'elles rempliront la condition de résidence entre 1998 et 2008, ces personnes pourront voter à l'élection aux assemblées de province »²³.

Bref, si l'intention des signataires de l'Accord de Nouméa et du constituant de 1998 n'est pas dépourvue d'une certaine ambiguïté, celle du législateur organique de 1999, en revanche, ne souffre aucune contestation. Aux yeux de ce dernier, indubitablement, le corps électoral restreint appelé à se prononcer dans le cadre des élections provinciales ne saurait être que figé.

C'est dire si le Parlement dans la diversité de ses composantes politiques métropolitaines, ainsi que le gouvernement de Lionel Jospin, ne pouvaient adhérer à la lecture du Conseil constitutionnel... De fait, ils se retrouvèrent pour conduire une nouvelle révision destinée à lever la réserve d'interprétation formulée. C'est ainsi que fut déposé un projet de loi constitutionnelle proposant de compléter l'article 77 de la Constitution par un alinéa ainsi rédigé : « Pour la définition du corps électoral aux assemblées de province et au Congrès de Nouvelle-Calédonie, le tableau annexe auquel se réfère l'accord mentionné au premier alinéa de l'article 76 est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation prévue à cet article » – c'est-à-dire à celle de novembre 1998.

Ce projet de révision fut cependant combattu par les parlementaires calédoniens, et notamment par Pierre Frogier qui, à la tribune de l'Assemblée, affirma avec force : « 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 conduits 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 de domicile 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 de Nouméa »²⁴. Le texte n'en fut pas moins adopté à une écrasante majorité par les deux Chambres. L'Assemblée nationale le vota le 10 juin 1999 à l'unanimité, le Sénat le 12 octobre suivant par 310 voix contre 3...

22. Jean-Jacques Hyst, Rapport sur le projet de loi organique, Sénat, 180, session ordinaire de 1998-1999, tome I.

23. J.O. débats Sénat, 17 février 1999.

24. J.O. débats Assemblée nationale, 11 juin 1999.

Cette révision constitutionnelle n'aboutira cependant pas, la réunion prévue du Congrès devant aussi traiter d'une sensible réforme du Conseil supérieur de la magistrature sur laquelle aucun compromis, en cette période de cohabitation, n'a pu être trouvé, ce qui a conduit le président Chirac à abroger le 20 janvier 2000 le décret de convocation.

Pour la Nouvelle-Calédonie, le dommage n'était toutefois pas trop conséquent, la question du corps glissant ou figé étant appelée à demeurer purement théorique jusqu'en 2008. De fait, le pouvoir constituant ne marquera guère d'empressement à la trancher. En substance, c'est le gouvernement de Dominique de Villepin qui, en 2006, s'appliquera à lui apporter une solution pérenne.

Le projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 77 de la Constitution est déposé le 29 mars 2006. Adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale le 13 décembre 2006 et par le Sénat le 16 janvier 2007, il vise à adjoindre à l'article en question un alinéa très proche dans sa teneur de la disposition qui fut débattue en 1999 : « 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 ». Cet ajout a donc pour effet de « geler » le corps électoral provincial à la date du 8 novembre 1998, après laquelle l'inscription sur le tableau annexe de nouveaux arrivants est strictement prohibée, ce qui revient, pour employer une expression imagée, à débrancher « la machine à faire les citoyens »²⁵.

La révision est adoptée par le Congrès du Parlement le 19 février 2007, une nouvelle fois à une très large majorité : 724 voix « pour », 90 « contre ». Parmi ses opposants figurent Pierre Frogier et Simon Loueckhote, alors que Jacques Lafleur préfère s'abstenir. À l'occasion de la discussion du texte au Sénat, le 16 janvier, le deuxième souhaite « rappeler et affirmer sans aucune ambiguïté que, si ce projet de loi est adopté, il le sera contre la volonté de l'une des parties signataires, le RPCR, qui a accepté, par sa signature, le principe d'un corps électoral glissant ». Il ne fut pas entendu par le gouvernement de Villepin ni par la majorité parlementaire UMP – Union centriste qui joignit très majoritairement ses suffrages à ceux de l'opposition de gauche pour voter cette révision.

Un conflit qui rebondit

À défaut de susciter le consensus, l'option retenue, d'une clarté juridique inattaquable, aurait au moins dû avoir le mérite de régler définitivement le problème. Nul désormais ne pouvait plus le contester, le « tableau annexe » auquel il convenait de faire référence était celui du 8 novembre 1998. Il s'ensuivait que tout individu installé en Nouvelle-Calédonie après cette date était par principe interdit de participation aux élections des membres du Congrès et des assemblées de province, aujourd'hui comme demain. La controverse paraissait éteinte.

25. Mathias Chauchat, « La fraude à la sincérité du corps électoral en Nouvelle-Calédonie », *Jus Politicum*, n° 13, décembre 2014.

Elle allait pourtant resurgir mais sur un autre plan : celui des critères à prendre en considération pour l'établissement de la liste électorale spéciale. Allait-il suffire d'apporter la preuve de son installation dans l'archipel en 1998 au plus tard pour acquérir le droit de voter aux élections provinciales, ou convenait-il de surcroît d'avoir été inscrit, à la même date, au « tableau annexe » ?

Une nouvelle fois, deux lectures vont finir par s'opposer, au terme d'un progressif raidissement parallèle des deux grands courants politiques calédoniens. Si les indépendantistes admettent – *mezzo voce* – qu'au moment de la conclusion de l'Accord de Nouméa, l'intention des parties était bien de prendre en compte le seul critère de l'établissement, sans obligation complémentaire de figurer sur une quelconque liste électorale, ils vont, par la suite, choisir de durcir leur position en adoptant une lecture littérale de l'article 188 b de la loi organique. Un réajustement tactique s'expliquant par la volonté de riposter aux non-indépendantistes qui, de leur côté, érigeaient cette question en enjeu politique.

Pour une fois, la position de l'État ne va guère contribuer à apaiser les tensions. Avant le début de la période de révision 2014 de la liste électorale spéciale, la réponse du Premier ministre Jean-Marc Ayrault, interrogé lors des « Questions au gouvernement » par la députée de Nouméa Sonia Lagarde, s'était révélée sans ambiguïté. Il avait indiqué que « doivent être électeurs aux élections provinciales toutes les personnes majeures installées en Nouvelle-Calédonie le 8 novembre 1998 au plus tard, après avoir satisfait à la condition de dix ans de domicile, ainsi que leurs descendants atteignant par la suite la majorité. L'examen de la condition d'installation en Nouvelle-Calédonie en 1998 devra être conduit avec un soin particulier, sur la base de la consultation de la liste électorale générale de 1998 ou de tout élément établissant cette installation²⁶. »

Cette analyse – qui rejoignait pleinement celle défendue par les non-indépendantistes – conditionnait l'inscription sur la liste électorale spéciale à un double critère : l'installation entre 1988 et 1998 et la durée de résidence des dix ans. Elle marquait ainsi une distance avec les textes en vigueur mentionnés plus haut, lesquels ne laissent planer aucun doute sur le fait que l'inscription sur la liste électorale spéciale est subordonnée à l'existence non de deux, mais de trois facteurs cumulés : une installation entre 1988 et 1998, une durée de résidence de dix ans et une inscription sur le « tableau annexe » de 1998. En mars 2015, à nouveau questionné à l'Assemblée nationale²⁷, le gouvernement, par la voix du Premier ministre Manuel Valls, n'eut dès lors d'autre choix que de revenir sur l'interprétation de son prédécesseur en se prononçant en faveur d'une lecture stricte de l'Accord de Nouméa, veillant même à l'insérer dans le *vade-mecum* édité par le ministère des Outre-mer et destiné à fixer la conduite à suivre pour le représentant de l'État au sein des commissions administratives chargées de réviser les listes électorales spéciales dans chaque commune.

Cette décision suscita aussitôt une véritable levée de boucliers dans le camp non-indépendantiste, et exposa l'exécutif à un flot de critiques particulièrement vives : « Alors

26. Questions au Gouvernement, 25 février 2014.

27. Questions au Gouvernement, 10 mars 2015.

que le Premier ministre Jean-Marc Ayrault est intervenu devant l'Assemblée nationale le 25 février 2014 pour dire qu'il fallait respecter l'intention politique des signataires et donc que puissent voter toutes les personnes arrivées avant le référendum de 1998, le Gouvernement Valls a renié en mars 2015 cette parole de l'État et s'est appuyé sur la lecture juridico-juridique de la Cour de cassation pour soutenir les milliers de demandes de radiation déposées par les indépendantistes »²⁸. On l'a vu plus haut, cette affaire contribua puissamment à l'exacerbation des tensions dans l'archipel, qui éclatèrent au grand jour à l'occasion de la grande manifestation du 24 avril.

Est-elle à présent close ? Probablement pas. En effet, et aussi incroyable que cela puisse paraître, le fameux « tableau annexe » des personnes non admises à voter au scrutin du 8 novembre 1998, auquel font référence tant l'Accord de Nouméa que la loi organique de 1999 ainsi que la loi constitutionnelle de 2007 n'existe pas à proprement parler, n'ayant jamais été établi de manière formelle ! Il serait évidemment souhaitable que l'État puisse s'expliquer sur cette surprenante carence, mais ses éventuels éclaircissements ne suffiront de toute manière pas à lever la perplexité générée par la situation présente. Car que faire concrètement d'une disposition constitutionnelle dont la mise en œuvre effective dépend d'un outil qui n'a jamais vu le jour ?

En l'état, deux solutions paraissent envisagées. Pour les uns, le respect de la Constitution impose, si celle-ci fait expressément état d'un tableau annexe n'ayant jamais été institué, de n'en tenir aucun compte. Pour les autres, il suppose, à défaut d'être en mesure de recourir à l'outil prévu, de s'efforcer d'en exploiter un autre, qui lui soit le plus apparenté possible. Il semble que ce soit cette seconde interprétation qui prévale aujourd'hui. Puisqu'il n'existe pas de « tableau annexe » établi au 30 octobre 1998²⁹ en vue du scrutin référendaire du 8 novembre 1998, alors il convient de prendre comme référence la liste électorale générale de février 1998³⁰, d'autant que celle-ci comporte bien, en face du nom des non-citoyens, la mention « non admis à participer aux élections provinciales ». Le même support pourrait donc tenir lieu à la fois de liste électorale et de tableau annexe, lequel s'en déduirait par extraction. Néanmoins, si une telle option a certes le mérite du pragmatisme, elle ne règle pas pour autant l'ensemble des problèmes en suspens. Ainsi que l'a souligné Anne Gras³¹, la compilation informatique transmise en 2013 par le représentant de l'État aux partis politiques et aux juges n'est pas l'authentique liste électorale générale de 1998, dont elle n'a ni la fiabilité, ni la force probante. En aucun cas, semble-t-il, il ne s'agit d'un substitut acceptable, d'autant que ce document n'intègre pas non plus tous ceux qui ont sollicité leur inscription dans le courant de l'année 1998 et qui figurent sur la liste électorale générale de 1999.

28. Déclaration de vote UCF à l'occasion de l'examen par le Congrès du projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, session extraordinaire, 26 mars 2015.

29. Date fixée par le décret n° 98-733 du 20 août 1998 portant organisation de la consultation du 8 novembre 1998 pour l'arrêt définitif de la liste des électeurs admis à participer à cette consultation.

30. Arrêtée au 28 février 1998 par la commission administrative triennale sur le fondement de l'article 2 de la loi référendaire n° 88-1028 du 6 novembre 1988.

31. Anne Gras, « La procédure d'établissement et de révision des différents corps électoraux en Nouvelle-Calédonie », Conférence, Pacific Regional Seminar of the implementation of the third international decade for the eradication of colonialism: accelerating action, Fidji, 21-23 mai 2014.

Selon toute vraisemblance, le débat sur cet enjeu particulièrement épineux est donc encore susceptible de rebondir. Dans le présent contexte, dès lors qu'aucune solution d'évidence ne se dégage, il importe de créer les conditions d'un compromis acceptable. C'est dire la dimension stratégique du dernier Comité des signataires qui, dans sa sagesse, a su renouer de manière salubre avec ce nécessaire esprit de dialogue qui a toujours fait sa force.

Il en résulte qu'une expertise juridique va être diligentée, qui doit enfin permettre de résoudre le litige portant sur l'interprétation à donner au b) de l'article 188 de la loi organique de 1999 et à l'introuvable « tableau annexe » qui lui est lié. Le Premier ministre Manuel Valls a fait part de son ouverture d'esprit sur la question, rappelant tout à la fois les principes avec lesquels on ne saurait transiger et les points qui restent négociables : « Il faut [...] que les élections provinciales se déroulent sur des listes électorales incontestables. Les électeurs arrivés après 1998 ne peuvent voter. C'est l'intérêt de tous que cette liste soit également incontestable. Est-il juste que certaines personnes qui étaient résidentes de la Nouvelle-Calédonie depuis longtemps en 1998 ne puissent voter aux élections provinciales, et se voir reconnaître la qualité de citoyen parce qu'elles avaient négligé de s'inscrire sur la liste électorale générale de 1998 [...] ? Discutons-en. Quel est le problème ? Combien de personnes sont concernées ? Quelles sont les solutions politiques et éventuellement juridiques possibles ? Le Gouvernement est prêt à accompagner cette réflexion »³². Des propos qui ne laissent guère transparaître cette prétendue propension à la partialité dont certains esprits soupçonneux ont récemment encore tenu à accuser l'exécutif...

La constance des juridictions nationales et internationales

Au demeurant, le procès d'intention intenté à l'exécutif fait peu de cas de l'existence de juridictions qui n'auraient pas manqué de sanctionner cette partialité, si elle avait été effective. Or à l'inverse, ce qui frappe, c'est la constance avec laquelle ces juridictions, tant nationales qu'internationales, se sont appliquées à valider le processus résultant de l'Accord de Nouméa, en dépit de son caractère pour le moins dérogoire à certains principes fondamentaux, dont celui d'universalité du suffrage.

Ainsi dans l'arrêt Sarran³³, le Conseil d'État, saisi à propos du décret du 20 août 1998 qui organisait la consultation locale du 8 novembre suivant, a estimé que « l'article 76 de la Constitution ayant entendu déroger aux autres normes de valeur constitutionnelle relatives au droit de suffrage, le moyen tiré de ce que les dispositions contestées du décret attaqué seraient contraires aux articles 1^{er} et 6 de la DDHC, à laquelle renvoie le préambule de la Constitution ou à l'article 3 de la Constitution ne peut qu'être écarté », ce qui revenait indirectement à admettre la validité de la restriction du corps des citoyens calédoniens. Deux ans plus tard, la Cour de cassation à son tour, dans l'arrêt Pauline Fraisse³⁴, refusera de procéder au contrôle de conventionalité de l'article 188 de la loi organique de 1999, en raison de la « valeur constitutionnelle » de cette restriction.

32. Allocution du Premier ministre prononcée lors de l'ouverture du Comité des signataires exceptionnel de l'Accord de Nouméa, 5 juin 2015.

33. Conseil d'État, Assemblée n° 200286, 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres.

34. Cour de cassation, Assemblée plénière n° 99-60274, 2 juin 2000, Pauline Fraisse.

La question qui vient d'être évoquée, relative au caractère ou non obligatoire de l'inscription au « tableau annexe » de 1998 pour être autorisé à participer aux élections aux assemblées délibérantes, a de même été tranchée de manière très claire par la Cour de cassation en 2011. Résidant dans la commune de Boulouparis, Mme Jollivel vivait déjà en Nouvelle-Calédonie depuis plus d'un an lorsque fut organisée la consultation de novembre 1998. Cependant, elle n'avait pas, pour des raisons personnelles, procédé alors aux démarches nécessaires pour figurer sur la liste générale, sur laquelle elle ne s'est inscrite qu'en 2007, avant de solliciter ultérieurement son inscription sur la liste électorale spéciale. Or le tribunal de première instance de Nouméa d'abord, puis la Cour de cassation ensuite refusèrent d'accéder à sa requête, au motif que son nom n'apparaissait ni dans la liste des électeurs du scrutin de 1998, ni sur son « tableau annexe ». En d'autres termes, la haute juridiction judiciaire consacrait le principe selon lequel l'installation dans l'archipel en 1998 et une durée de résidence de dix ans ne suffisaient pas à faire d'un citoyen français un citoyen calédonien, et qu'il convenait de surcroît, impérativement, de figurer sur la liste électorale générale établie l'année de la consultation locale³⁵.

Cette jurisprudence de la Cour de cassation sera confirmée dans un arrêt ultérieur, du 5 décembre 2012 (arrêt Oesterlin³⁶). Elle ne pouvait surprendre que ceux qui voulaient bien l'être, tant l'intention du législateur organique de 1999 quant à l'obligation d'inscription sur les listes électorales de 1998 ne laissait aucune place au doute³⁷. Une question prioritaire de la constitutionnalité sera encore par la suite déposée, contestant la conformité avec les droits et les libertés garantis par notre Loi fondamentale des dispositions de l'article 188 de la loi organique de 1999 et de la nouvelle interprétation jurisprudentielle qui en est faite depuis 2011. Or dans son arrêt n° 1412 du 3 juillet 2014, la Cour de cassation s'opposera de manière très abrupte à son renvoi au Conseil constitutionnel, aux motifs que « la question ne présentait pas un caractère sérieux » et que « la disposition législative contestée [n'était pas] contraire à la Constitution ».

Reste que si cette jurisprudence contraint l'action du gouvernement, elle présente néanmoins une faille en termes de cohérence. En considérant que l'inscription sur la liste générale « vaut » inscription sur le tableau annexe, autrement dit que l'on peut par commodité substituer la première au second, la Cour de cassation s'autorise en effet un raccourci audacieux. Toute la question est de savoir si elle avait le choix. Quelle alternative pourrait au juste être promue, qui s'avérerait plus fidèle à la lettre et à l'esprit de l'Accord de Nouméa ? Tel est le nœud gordien que les acteurs de ce dossier devront s'employer à trancher dans les mois à venir, et ils ne le pourront que s'ils parviennent à s'entendre, par-delà leurs divergences, sur une solution de compromis qui permette à chacune des parties de faire un pas vers l'autre tout en ménageant ses intérêts fondamentaux. Les conclusions du dernier Comité des signataires laissent penser qu'une solution de ce type est aujourd'hui envisageable, et qu'elle peut se construire dans un délai raisonnable – formons le vœu que l'espoir ainsi suscité ne soit pas déçu.

35. Cour de cassation, Chambre civile 2, 16 novembre 2011, n° de pourvoi : 11-61169, Mme Jollivel.

36. Cour de cassation, Chambre civile 2, 5 décembre 2012, n° de pourvoi : 12-60.526, Mme Oesterlin.

37. Cf. supra.

Si les juridictions internes ont toujours soutenu le processus électoral en cours, il en va de même des juridictions internationales. Ainsi le Comité des droits de l'homme des Nations unies a eu l'occasion, en 2002, de se prononcer sur la restriction du corps électoral³⁸. En l'espèce, il a estimé que le critère retenu de la durée de résidence ne revêtait aucun caractère discriminatoire. « Les seuils fixés pour les consultations de 1998 et à compter de 2014 ne sont pas excessifs dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de la nature et de l'objet de ces scrutins, à savoir un processus d'autodétermination impliquant la participation de personnes justifiant d'attaches suffisantes au territoire dont l'avenir est en jeu. Il ressort, en effet, que ces seuils n'apparaissent pas disproportionnés vis-à-vis d'un processus de décolonisation impliquant la participation des résidents qui, au-delà de leur appartenance ethnique ou politique, ont contribué et contribuent à l'édification de la Nouvelle-Calédonie à travers leurs attaches suffisantes à ce territoire. » En conséquence, le Comité des droits de l'homme a conclu à l'entière conformité des dispositions incriminées avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Egalement saisie trois ans plus tard, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt le 11 janvier 2005³⁹ et confirme la position exprimée par le Comité des droits de l'homme des Nations unies, dont elle restitue d'ailleurs littéralement dans son jugement une partie des conclusions. Pour la Cour, « l'histoire et le statut de la Nouvelle-Calédonie sont tels qu'ils peuvent être considérés comme caractérisant des « nécessités locales » de nature à permettre les restrictions apportées au droit de vote du requérant ». Certes, la durée des dix ans est jugée excessive, mais elle peut se justifier en raison du caractère « inachevé et transitoire » du processus en cours. En d'autres termes, les substantielles dérogations aux principes d'égalité devant la loi et d'universalité du suffrage se trouvent légitimées en ce qu'elles sont bornées dans le temps, vouées à être levées lors de la sortie de l'Accord de Nouméa⁴⁰.

Enfin, le dernier rapport de la mission de visite des Nations unies en Nouvelle-Calédonie, en date du 22 mai 2014, confirme l'adhésion de l'institution internationale à une définition très restrictive du corps électoral néo-calédonien, sa seule réserve portant sur la manière dont sont établies les listes électorales spéciales⁴¹.

*

38. Communication n° 932/2000, 26 juillet 2002.

39. Arrêt n° 66289/01, Affaire Py Bruno c/ France, 11 janvier 2005. Le requérant alléguait notamment que les restrictions apportées au droit de vote violaient le droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

40. Soulignons accessoirement que la parution de cet arrêt n'est pas demeurée sans conséquence sur le plan politique. Même s'il ne prend pas directement position sur la question du gel du corps électoral, il a en effet contraint le président Chirac, volontiers attentiste sur le dossier néo-calédonien et vraisemblablement porté à espérer une invalidation de la restriction par la Cour de Strasbourg, à lancer la procédure qui aboutira à l'adoption de la loi constitutionnelle du 19 février 2007.

41. Nations unies, Résolution AG/11597 du 5 décembre 2014 – Documents officiels de l'Assemblée générale, 69^e session, supplément n° 23 (A/69/23).

NOUVELLE-CALÉDONIE :

LE DIALOGUE, SEUL CHEMIN VERS LE DESTIN COMMUN

Contrairement à ce que certains milieux calédoniens ont voulu faire accroire, la décision prise en février 2015 par le gouvernement de revoir sa position quant aux conditions d'inscription sur les listes électorales spéciales pour les scrutins provinciaux n'est donc nullement le fruit de quelque caprice visant à favoriser un camp (les indépendantistes) au détriment d'un autre (les non-indépendantistes). Lorsque les arrêts de notre plus haute juridiction judiciaire interne concordent avec les prises de position des Nations unies pour souligner que se pose un problème, que les termes de l'Accord de Nouméa ne sont plus respectés, il importe tout de même d'en tenir compte, sauf à considérer que la France n'est plus un État de droit !

Pour autant, nous savons que des marges de manœuvre existent encore. Ainsi que Kant l'a souligné avec force, « le droit ne vient pas à l'existence par les moyens du droit ». La reprise du dialogue initiée à l'occasion du dernier Comité des signataires devrait permettre de l'illustrer. Nous ne parviendrons cependant à sortir de l'ornière qu'à la condition de renoncer, collectivement, à la tentation des effets de manche et des coups de menton qui creusent les divergences quand il faudrait les aplanir. La réponse aux grands défis du moment ne sera pas apportée par des bateleurs et des procureurs. Comme l'a affirmé avec justesse le Premier ministre Manuel Valls, « la Nouvelle-Calédonie ne doit pas être un enjeu politique entre la gauche et la droite »⁴². Un écueil que les uns comme les autres se sont toujours appliqués à éviter, avec une remarquable constance, depuis la fin des années 1980. Ce salubre effort de conciliation a donné toute sa force à un processus qui, miné par les postures manichéennes, n'aurait pas manqué d'échouer.

Efforçons-nous en conséquence de préserver cet esprit de dialogue qu'à la suite des années de sang et de larmes nos prédécesseurs ont su créer et entretenir, car c'est à ce prix seulement que nous ferons du beau rêve calédonien de la « communauté de destin » une réalité tangible.

42. Allocution du Premier ministre citée, 5 juin 2015.

Chronologie de la Nouvelle-Calédonie⁴³

1945 : le droit de vote est octroyé à un peu plus d'un millier de Kanaks – chefs, pasteurs, anciens combattants, moniteurs des écoles privées.

1946

- 7 avril : abolition du statut de l'indigénat.

- 27 octobre : la Nouvelle-Calédonie devient un territoire d'outre-mer, et les Kanaks des citoyens de l'Union française.

1951 : le droit de vote est étendu à 8 700 Kanaks ; à cette date, ceux-ci sont encore majoritaires dans l'archipel.

Février 1953 : création de l'Union calédonienne (UC) par le député Maurice Lenormand. Le parti prône l'entente entre les communautés européenne et mélanésienne, ainsi qu'une certaine forme d'autonomie.

23 juin 1956 : un statut d'autonomie est institué par la loi-cadre Defferre. Le conseil général est remplacé par une assemblée territoriale, qui élit un conseil de gouvernement local.

1957 : le bénéfice du suffrage universel est enfin élargi à l'ensemble des Kanaks.

1958 : la Nouvelle-Calédonie devient un Territoire d'Outre-Mer (TOM).

1963 : les Kanaks deviennent minoritaires dans l'archipel.

1962-1965 : la loi-cadre de 1956 est progressivement vidée de sa substance par l'État, qui renforce son contrôle sur la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci subit une immigration massive, au détriment d'une population kanake de plus en plus minorisée.

1968-1969 : émergence de groupes de jeunes Kanaks radicalisés, les « Foulards rouges ».

10 décembre 1969 : création du premier parti politique kanak, l'Union multiraciale (UM).

1969-1976 : poursuite du processus d'immigration massive, avec l'arrivée de nombreux rapatriés d'Algérie et plus encore de Wallisiens.

1975 : premières revendications d'indépendance par des élus et organisations kanak ; création d'un Comité de coordination pour l'indépendance kanak.

1976

- 27 mai : création du Parti de libération kanak (PALIKA).

- Décembre : adoption, à l'instigation du secrétaire d'État aux DOM-TOM Olivier Stirn, d'un nouveau statut d'autonomie, en retrait cependant par rapport à celui de 1956.

1977 : création de plusieurs partis politiques indépendantistes et non-indépendantistes : le Front uni de libération kanak (FULK), en lieu et place de l'Union multiraciale, le Parti socialiste calédonien (PSC) et le Rassemblement pour la Calédonie (RPC) de Jacques Lafleur. Pour la première fois, l'UC se prononce officiellement en faveur de l'indépendance du territoire.

1978 : fondation du Front indépendantiste (FI), qui rassemble les organisations favorables à la sécession. Le 21 juillet, le RPC devient le RPCR, le Rassemblement pour la Calédonie dans la République.

43. Je m'inspire largement, pour cet exercice, des excellentes contributions d'Isabelle Leblie (*art. cit.*) et de Catherine Gouëset (« Chronologie de la Nouvelle-Calédonie », *L'Express*, 6 décembre 2010).

1981 : scission au sein du PALIKA, qui aboutit à la création du LKS (Libération kanak socialiste).

8-12 juillet 1983 : à l'occasion de la table ronde de Nainville-les-Roches, près de Chartres, les Kanaks se voient reconnaître un « droit inné et actif à l'indépendance ».

1984

- **22-24 septembre** : fondation du FLNKS, lequel succède au FI. Sa charte prône « l'indépendance kanak socialiste ».

- **18 novembre** : boycott par le FLNKS des élections territoriales, le RPCR remporte 34 des 42 sièges. Dans les semaines suivantes, l'archipel connaît une situation quasi-insurrectionnelle – heurts violents, barrages, occupation de gendarmeries...

- **25 novembre** : le secrétaire d'État aux DOM-TOM Georges Lemoine annonce un référendum en 1989 sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

- **4 décembre** : nommé émissaire spécial du gouvernement, Edgar Pisani arrive à Nouméa afin de tenter de résoudre la crise.

- **5 décembre** : massacre de Hienghène, durant lequel dix Mélanésiens sont assassinés dans une embuscade tendue par des fermiers caldoches. Jean-Marie Tjibaou, qui y a perdu deux frères, annonce pourtant la levée des barrages.

1985

- **7 janvier** : publication du plan Pisani d'« indépendance-association ».

- **12 janvier** : émeutes anti-indépendantistes à Nouméa. Eloi Machoro est abattu par le GIGN. L'état d'urgence est décrété en Nouvelle-Calédonie.

- **29 septembre** : le FLNKS remporte trois des quatre régions à l'occasion des élections territoriales dans le cadre de la loi Fabius-Pisani.

2 décembre 1986 : l'Assemblée générale des Nations unies adopte une résolution affirmant « le droit inaliénable du peuple de la Nouvelle-Calédonie à l'autodétermination et à l'indépendance ».

13 septembre 1987 : organisation du référendum sur l'accession à l'indépendance. La consultation est boycottée par le FLNKS qui juge insuffisante la durée minimale de trois ans de résidence retenue pour pouvoir participer au vote. 98 % des suffrages en faveur du maintien du territoire au sein de la République, mais taux d'abstention de 41 %.

1988

- **22 janvier** : adoption par le Parlement du « statut Pons II », qui confère au territoire une autonomie accrue, mais dans le but, considèrent les indépendantistes, d'octroyer des moyens supplémentaires aux loyalistes tout en affaiblissant le FLNKS. Ce statut est à l'origine de la flambée de violence qui va suivre.

- **2 avril** : boycott actif des élections régionales par le FLNKS.

- **22 avril-5 mai** : « événements d'Ouvéa », qui s'achèvent tragiquement, le 5 mai, par l'assaut des commandos de l'armée contre la grotte de Gossanah (« Opération Victor ») : 19 morts du côté indépendantiste, dont plusieurs exécutés après leur reddition, 2 militaires tués.

- **8-10 mai** : François Mitterrand réélu président de la République, Michel Rocard nommé Premier ministre et Louis Le Penec ministre des DOM-TOM.

- **15 mai** : une « mission de dialogue » dirigée par le préfet Christian Blanc est envoyée en Nouvelle-Calédonie. Elle se prononcera, quelques semaines plus tard, en faveur de l'organisation d'un référendum national sur le nouveau statut du territoire.

- **11 juin** : ouverture des négociations entre le FLNKS (Jean-Marie Tjibaou), le RPCR (Jacques Lafleur) et le gouvernement Rocard.

- **26 juin** : la signature de l'Accord tripartite de Matignon met fin à la violence politique. Parmi les mesures annoncées, la tenue d'un référendum national à l'automne sur les institutions à mettre en œuvre et d'un scrutin d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie dans les dix ans.

NOUVELLE-CALÉDONIE :

LE DIALOGUE, SEUL CHEMIN

VERS LE DESTIN COMMUN

Note n° 14 - Fondation Jean-Jaurès
Thémis - Observatoire justice et sécurité - 22 juillet 2015

- **19 août** : l'Accord d'Oudinot sur le corps électoral et le découpage des provinces vient compléter celui signé le 26 juin, l'ensemble formant « les Accords de Matignon ».
- **6 novembre** : le référendum national sur l'autodétermination en Nouvelle-Calédonie donne une large victoire au « oui » (80%, 57% dans l'archipel), mais avec un taux d'abstention record (63%).

4 mai 1989 : assassinat de Jean-Marie Tjibaou à l'occasion de la commémoration de la tragédie d'Ouvéa par un militant extrémiste kanak opposé aux Accords de Matignon.

27-28 avril 1991 : discussion entre Jacques Lafleur et le FLNKS à propos d'une « solution consensuelle » qui permettrait d'éviter la tenue du « référendum-couperet » de 1998.

15 février 1996 : première réunion tripartite sur l'évolution du statut. La discussion tourne court, le FLNKS posant comme préalable à la reprise des négociations le règlement de la question de l'accès aux ressources minières pour l'usine de nickel que la province nord (indépendantiste) souhaite construire.

30 janvier 1997 : relance des tractations sur le statut institutionnel par le Premier ministre Alain Juppé.

1998

- **Février-mars** : reprise des négociations tripartites entre les indépendantistes, le RPCR et le gouvernement à propos du scrutin de 1998 prévu par les accords de Matignon.
- **5 mai** : signature, par le Premier ministre Lionel Jospin et par les présidents du RPCR Jacques Lafleur et du FLNKS Roch Wamytan, de l'Accord de Nouméa, qui octroie un statut de large autonomie à la Nouvelle-Calédonie tout en reportant à 2014 au plus tôt la tenue du scrutin d'autodétermination.
- **6 juillet** : le Congrès du Parlement approuve la révision constitutionnelle rendue nécessaire par l'Accord de Nouméa.
- **8 novembre** : à l'occasion du référendum local, les électeurs calédoniens approuvent à 71,85 % l'Accord de Nouméa. Le RPCR comme le FLNKS appelaient à voter « oui ».

1999

- **15 mars** : le Conseil constitutionnel se prononce en faveur d'une conception « glissante » du corps électoral restreint calédonien, ce qui revient à autoriser la participation aux scrutins provinciaux des électeurs installés dans l'archipel après 1998.
- **19 mars** : adoption de la loi organique résultant de l'Accord de Nouméa.
- **9 mai** : premières élections d'un Congrès autonome, le RPCR y obtient la majorité relative.
- **28 mai** : installation du premier gouvernement de Nouvelle-Calédonie, le maire RPCR de Nouméa, Jean Lèques, en est élu président.
- **10 juin** : adoption par l'Assemblée nationale d'un projet de loi constitutionnelle visant à compléter l'article 77 de la Constitution par un alinéa dont l'objet est d'entériner le gel du corps électoral calédonien au 8 novembre 1998. Le texte est à son tour voté par le Sénat le 12 octobre 1999. Cependant, le président Chirac renonce à convoquer le Congrès, en raison d'un désaccord persistant des groupes politiques sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

23 juillet 2003 : en déplacement en Nouvelle-Calédonie, le président Chirac s'engage à ce que la question du corps électoral restreint soit réglée d'ici la fin du quinquennat en 2007.

2 février 2006 : le ministre de l'Outre-mer François Baroin annonce le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle sur la question du corps électoral restreint.

19 février 2007 : le Congrès du Parlement, réuni à Versailles, entérine le gel du corps électoral calédonien, en excluant toute participation aux scrutins provinciaux des électeurs installés dans l'archipel après 1998.

NOUVELLE-CALÉDONIE :

LE DIALOGUE, SEUL CHEMIN VERS LE DESTIN COMMUN

Note n° 14 - Fondation Jean-Jaurès
Thémis - Observatoire justice et sécurité - 22 juillet 2015

16 novembre 2011 : la Cour de cassation rend son arrêt Jollivel, qui institue une obligation d'inscription sur les listes électorales de 1998 pour pouvoir voter aux élections provinciales.

25 février 2014 : à l'Assemblée, lors de la séance des questions au gouvernement, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault conditionne la participation aux élections provinciales au double critère de l'installation entre 1988 et 1998 et d'une durée de résidence de dix ans, mais sans faire référence à l'obligation d'inscription sur le « tableau annexe » de 1998.

2015

- **10 mars** : à l'Assemblée, le Premier ministre Manuel Valls revient sur l'analyse de son prédécesseur, en réintégrant, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, l'obligation d'inscription sur les listes électorales de 1998 parmi les critères nécessaires pour participer aux scrutins provinciaux.
- **8 avril** : présentation en Conseil des ministres du projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.
- **24 avril** : manifestation de Nouméa pour le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France.
- **5 juin** : réunion extraordinaire du Comité des signataires à Paris, qui aboutit à un compromis entre les différentes parties.
- **29 juin** : le projet de loi organique est adopté par le Sénat à la quasi-unanimité, par 343 voix contre 1.
- **15 juillet** : le projet de loi organique est à son tour adopté par l'Assemblée nationale, à l'unanimité.