



HAL
open science

L'initiative marocaine pour le Sahara occidental vue par le prisme du statut d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie

Carine David

► **To cite this version:**

Carine David. L'initiative marocaine pour le Sahara occidental vue par le prisme du statut d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie. La gouvernance dans les statuts d'autonomie: institutions et mécanismes, 2012, Genève, Suisse. hal-02117064

HAL Id: hal-02117064

<https://hal.science/hal-02117064>

Submitted on 1 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'initiative marocaine pour le Sahara occidental vue par le prisme du statut d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie

Carine DAVID
Maitre de conférences en droit public
Université de la Nouvelle-Calédonie
Centre des Nouvelles Etudes du Pacifique (CNEP)

1

INTRODUCTION

A première vue, il pourrait paraître surprenant de vouloir comparer le Sahara Occidental et la Nouvelle-Calédonie. En effet, pourquoi confronter deux territoires présentant des caractéristiques géographiques, sociétales, historiques, culturelles et religieuses aussi éloignées ? La Nouvelle-Calédonie est en effet un territoire insulaire du Pacifique Sud, dont la population de 250.000 habitants est composée de deux groupes ethniques majoritaires – le peuple autochtone mélanésien (les kanak) et les descendants d'origine européenne -, les religions pratiquées sont principalement le catholicisme et le protestantisme.

Pourtant en y regardant de plus près, plusieurs éléments rapprochent ces deux territoires et rendent la comparaison plus pertinente qu'il n'y paraissait au départ. Quels sont ces éléments ?

Tout d'abord, le Sahara Occidental comme la Nouvelle-Calédonie sont inscrits sur la liste des territoires à décoloniser des Nations Unies. Ils ont tous les deux connus des affrontements violents avec la puissance administrante dans le cadre d'une revendication d'un droit à l'autodétermination, même si ceux-ci n'ont pas eu la même intensité.

Ensuite, ces deux territoires sont rattachés à un Etat unitaire qui a du mal à accorder une forte autonomie à ce qu'il considère comme une collectivité territoriale. En effet, par exemple, l'octroi d'un pouvoir législatif à une collectivité infra étatique n'est pas chose naturelle pour un Etat unitaire, par nature conservateur, qui se débat dans les affres de la lutte contre le communautarisme. A cet égard, la constitutionnalisation de la « régionalisation avancée » en 2011 au Maroc constitue une avancée.

Par ailleurs, ces deux territoires présentent une autre caractéristique commune : la présence d'un peuple premier souhaitant gérer de manière autonome son territoire et les ressources naturelles dont regorgent son sol et ses eaux riveraines.

Enfin, et surtout, l'initiative marocaine pour le Sahara Occidental¹ présente d'indéniables similitudes avec le statut d'autonomie que connaît la Nouvelle-

¹ Lettre datée du 11 avril 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Maroc auprès de l'Organisation des Nations Unies.

Calédonie depuis 1999. Même si elle comporte également des différences notables, soit que le projet marocain soit plus ambitieux (je pense par exemple à la compétence juridictionnelle régionale), soit qu'au contraire, elle soit plus timorée. Enfin, un certain nombre d'éléments, qui n'apparaissent pas dans le document marocain se sont avérés essentiels dans la réussite de la solution calédonienne, qui si elle n'est pas parfaite, s'avère en tous cas avoir apporté de grandes avancées, dans un cadre démocratique certain.

Les institutions politiques ne sont jamais le fruit du hasard mais plutôt le reflet de l'histoire d'une société, dans la mesure où elles concrétisent une évolution de son pacte social. Résultat de choix explicites et de compromis, elles peuvent servir de point de départ à un projet de société dans une démocratie naissante ou dans une structure étatique composite. Il en est ainsi des statuts d'autonomie dont bénéficient différents territoires au sein d'Etats unitaires de par le monde, que ce soit ou non dans le cadre d'un processus de décolonisation. Ces statuts traduisent tout autant les légitimes velléités autonomistes ou indépendantistes des territoires que la disposition des autorités centrales à concéder de manière plus ou moins importante une part du pouvoir politique au profit de ces mêmes territoires. Le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie participe de cette logique, en s'inscrivant dans un processus pacifique et graduel de décolonisation négocié et accepté par les trois parties en présence : les autochtones indépendantistes, les calédoniens tenants du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République française et l'Etat français.

Le statut d'autonomie dont bénéficie la Nouvelle-Calédonie reflète une certaine maturité institutionnelle du constituant français d'une part et de la classe politique calédonienne d'autre part. Cette dernière a expérimenté un nombre considérable de statuts au fil d'une histoire post coloniale très mouvementée. Ce statut est la concrétisation d'une évolution de cette société océanienne pluriethnique, dont les principales composantes ont enfin décidé de vivre ensemble et de se construire un destin commun de manière pacifique.

Dans ce contexte, la mise en place d'un statut d'autonomie négocié comprend deux phases distinctes que nous étudierons successivement. Débouchant sur des textes normatifs permettant d'inscrire la décision politique dans l'état du droit positif, l'étape politique est bien évidemment cruciale puisqu'elle suppose de faire des choix qui conduiront à la réussite ou à l'échec de la négociation. Il est donc apparu logique d'étudier tout d'abord les choix politiques s'offrant aux négociateurs (I) pour s'intéresser ensuite à leur traduction en termes d'ingénierie institutionnelle (II).

I - Les choix politiques

La négociation d'un accord politique d'autonomie implique de faire des compromis, les aspirations des parties étant le plus souvent radicalement opposées. Dès lors, on a pu le constater en Nouvelle-Calédonie, la réussite d'une négociation

dépend le plus souvent en grande partie des perspectives que permettent d'envisager les termes de l'accord politique (A). Autre élément fondamental à mon sens : la reconnaissance d'une identité propre au peuple concerné pour satisfaire au moins partiellement la revendication identitaire sous jacente à l'origine du conflit (B).

A – Les perspectives offertes par l'accord politique

Dans le cadre d'un statut d'autonomie négocié comme réponse palliative à une revendication indépendantiste, comme c'est le cas en Nouvelle-Calédonie et au Sahara Occidental, il apparaît essentiel que la solution proposée n'annihile pas toute perspective d'évolution ultérieure. Il est par ailleurs primordial que les populations dans leur ensemble s'approprient l'accord.

Dès lors, des éléments figurant dans l'Initiative marocaine pour le Sahara occidental impliquent un certain nombre de questionnements au regard de l'expérience calédonienne :

- La solution arrêtée sera-t-elle forcément définitive ou peut-on s'orienter vers une solution transitoire ?
- Quels sont les interlocuteurs qui peuvent légitimement négocier le statut d'autonomie ?
- Quel sera le corps électoral pour la consultation appelée à approuver l'accord ?

En outre, un point présent dans le projet de statut du Sahara Occidental nous paraît fondamental eu égard à l'expérience calédonienne : la conclusion de l'accord doit s'inscrire dans un processus de réconciliation des populations, permettant d'envisager, dans le jargon calédonien, un « destin commun ».

Ce sont tous ces éléments que j'évoquerai dans ces premiers développements.

1. *La question du caractère définitif ou transitoire de l'accord*

D'emblée, et bien sûr, au regard de l'expérience calédonienne, l'affirmation du caractère définitif de la solution négociée paraît problématique dans la mesure où elle exclut par définition toute perspective d'évolution ultérieure. Ceci est d'autant plus vrai que la solution pré affirmée comme définitive ne répond pas à la revendication indépendantiste d'une partie de la population sahraouie et peut constituer un blocage empêchant le début de toute négociation.

A cet égard, un retour rapide sur l'histoire institutionnelle récente de la Nouvelle-Calédonie paraît indispensable pour illustrer cette nécessité.

Dotée du statut de « territoire d'outre-mer » depuis 1946², la Nouvelle-Calédonie fera sa première expérience d'auto-gouvernement avec un statut octroyé en 1957³, lequel permet une autonomie considérable puisqu'il recouvre des domaines nombreux et variés tels que l'enseignement primaire et secondaire, l'économie, la fiscalité, le régime foncier, la santé, l'urbanisme, le budget, le statut des fonctionnaires territoriaux, la procédure civile ou encore le statut civil coutumier. Surtout, ce statut *"constitue bien plus qu'une simple décentralisation administrative et politique. Il vaut pour les Mélanésiens, reconnaissance de leur dignité et de leur capacité à se gouverner. Il alimente, chez eux, la conviction qu'un processus d'évolution progressive vers un statut d'autonomie interne complète, associant les communautés canaque et européenne au sein de la République française, est désormais amorcé avec l'aide de la métropole et non contre elle. Les désillusions ultérieures seront à la mesure de cette espérance"*⁴.

En effet, le mouvement de restriction de l'autonomie opéré par l'Etat français entre 1963 et 1969 s'avère très décevant notamment pour les Mélanésiens. Il marque le commencement du *"yoyo institutionnel"*⁵, la Nouvelle-Calédonie oscillant entre autonomie et centralisation au fil des statuts. En conséquence de cette absence de lisibilité, la classe politique mélanésienne change d'objectif à partir de 1976 et se tourne vers la revendication de l'indépendance, traduisant une bipolarisation de la classe politique et des populations calédoniennes. On le voit bien, c'est le manque de perspective pour la classe politique mélanésienne qui a entraîné une radicalisation de la revendication.

A partir de là, le mouvement indépendantiste s'intensifie, porté par son leader charismatique, Jean-Marie Tjibaou et encouragé par l'accession à l'indépendance de certains territoires du Pacifique⁶. Les violences se multiplient, ainsi que les statuts. C'est dans ce contexte politique tendu qu'interviennent les discussions de Nainville-les-Roches en juillet 1983, qui rassemblent pour la première fois l'Etat et les leaders des deux mouvances politiques locales, loyalistes et indépendantistes. Elles n'aboutissent toutefois pas à la signature d'un accord, les responsables loyalistes menés par Jacques Lafleur refusant la reconnaissance d'un droit inné du peuple kanak à l'autodétermination. Suivront plusieurs années de troubles émaillés de contestations et de violences que l'Etat essaiera de contenir en octroyant des statuts tantôt favorables aux indépendantistes tantôt aux loyalistes. La question du

² Avec la suppression de l'indigénat les mélanésiens cesseront d'être des sujets et deviendront progressivement citoyens français. Sera créé dès 1952 l'Union calédonienne, parti autonomiste regroupant mélanésiens et non mélanésiens et ayant pour slogan « un seul peuple, deux couleurs ».

³ Les institutions territoriales sont alors composées d'un Chef du territoire, d'un Conseil du gouvernement et d'une assemblée territoriale. Le Conseil du gouvernement est présidé par le représentant de l'Etat et est composé de 6 à 8 membres élus par l'assemblée territoriale. En 1958 la Nouvelle-Calédonie choisit de rester au sein de la communauté française.

⁴ Rapport de Madame Catherine TASCIA, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie, n° 972, p. 16, citant Monsieur Claude DESLHIAT.

⁵ 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 territoire d'outre-mer", in "L'avenir statutaire de la Nouvelle-Calédonie. L'évolution des liens de la France avec ses collectivités périphériques", Les études de la documentation française, 1997, p. 41.

⁶ Kiribati, Papouasie Nouvelle Guinée, Vanuatu.

référendum sur l'indépendance et du corps électoral pour ce référendum sera systématiquement au centre des dissensions.

La violence atteint alors son paroxysme avec la prise d'otages d'Ouvéa en 1988, tristement célèbre en France, qui s'achève par un bain de sang. Toutefois, elle constitue un tournant, favorisé par le retour au pouvoir des socialistes au niveau national. Forcés de choisir entre le chaos et le dialogue, les leaders politiques calédoniens font face à leurs responsabilités, aidés en cela par l'Etat⁷. Messieurs Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou acceptent en effet de se rencontrer pour la première fois depuis le début des événements. S'engagent alors de nouvelles négociations entre l'Etat et les leaders des deux principales mouvances politiques du territoire.

Il est alors impératif de sortir de l'impasse politique dans laquelle se trouve la Nouvelle-Calédonie si on ne veut pas s'enliser dans une guerre civile. Les questions essentielles à régler restent celles du référendum d'autodétermination et du corps électoral autorisé à y participer. La mission organisée par le Premier ministre Michel Rocard effectue un travail remarquable et les pourparlers débouchent sur l'"Accord de Matignon" en 1988⁸.

Dans cet accord, sans être exclue, la question de l'indépendance est repoussée : un référendum d'autodétermination est reporté à dix ans plus tard, en 1998, et seules les personnes présentes sur le territoire en 1988 pourront alors s'exprimer. Il est évident que l'accord de Matignon a été signé par les deux parties parce qu'un équilibre a été trouvé sur la question du référendum d'autodétermination : sans l'exclure, les négociateurs se sont mis d'accord pour le repousser à une échéance de 10 ans. Cette solution permettait aux deux bords de disposer de perspectives allant dans son sens.

La situation politique pacifique qui existe pendant la période d'application de ce statut diffère totalement de celles qui ont prévalu jusqu'alors. En effet, jusqu'ici, la question de la consultation pour l'accession à la souveraineté s'est toujours posée dans l'urgence et dans la violence. Avec le statut de 1988, les partis politiques ont dix années pour convaincre dans la sérénité. Dans le même temps, le découpage territorial par la création de trois provinces permet l'accès immédiat des mélanésiens au pouvoir dans deux d'entre elles où ils sont majoritaires.

⁷ Michel ROCARD, alors Premier ministre, confie à Christian BLANC et d'autres personnalités de différents horizons une mission destinée à renouer le dialogue entre les populations. La mission est unanimement saluée et permet d'envisager des discussions entre indépendantistes et loyalistes.

⁸ Ils aboutiront à la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988, *J.O.R.F.* du 10 novembre 1988, p. 1853. dite "loi référendaire". "L'administration directe" du territoire est transférée pendant une année à l'Etat dans l'attente de l'organisation d'un référendum national sur le statut proposé à la Nouvelle-Calédonie et la tenue d'un scrutin d'autodétermination. Il a lieu le 6 novembre 1988 et le "oui" l'emporte avec un fort taux d'abstention. En conséquence, la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 est adoptée. Les nouvelles institutions comprennent désormais les assemblées de province (Nord, Sud et Iles Loyauté), le Congrès du Territoire, l'exécutif du Territoire en la personne du Haut-commissaire, le Comité économique et social, le Conseil consultatif coutumier et les conseils municipaux. Les compétences de l'Etat sont limitées aux domaines habituels, ainsi qu'à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, le contrôle de l'immigration et des étrangers, le droit civil à l'exception du droit coutumier, le droit commercial...

Quelques années avant l'échéance du referendum d'autodétermination, le député Jacques Lafleur propose la recherche d'une solution consensuelle. Cette idée emporte l'adhésion de l'Etat comme des représentants politiques locaux des deux bords. Conscients de l'inadéquation de la solution du "referendum couperet" au regard du climat socio-politique régnant alors sur le territoire, les partenaires de 1988 préfèrent entamer des négociations afin de mettre en place un nouveau statut transitoire, avant que la question de l'accession à l'indépendance soit concrètement envisagée. En effet, il apparaissait alors que le rapport démographique n'était pas en faveur de l'indépendance⁹ et qu'un referendum constituait une mesure brutale qui risquait de remettre en cause la paix civile si difficilement réinstaurée et encore si fragile.

Dès lors, les discussions ne pouvaient avoir lieu, comme en 1988, qu'entre l'Etat français, d'une part et les élus loyalistes et indépendantistes locaux, représentatifs de la majorité de la population calédonienne, d'autre part. C'est le fruit de ces négociations tripartites qui ont déterminé le contenu de l'Accord de Nouméa, base du statut actuel de la Nouvelle-Calédonie.

Le statut d'autonomie accordé à la Nouvelle-Calédonie en application de l'Accord de Nouméa lui confère une autonomie accrue avec l'octroi d'un pouvoir législatif, un exécutif local indépendant du représentant de l'Etat et un partage de compétences élargi. Le referendum d'autodétermination est repoussé à 20 ans.

En Nouvelle-Calédonie, on le voit, c'est à deux reprises le caractère transitoire du statut négocié qui a permis d'aboutir à un accord. Il permet tout d'abord de reporter la douloureuse question de l'indépendance à une échéance à moyen terme : 10 ans dans le cadre des accords de Matignon en 1988, 20 ans dans le cadre de l'Accord de Nouméa en 1998, 30 ans peut-être dans le prochain accord qui devrait être conclu dans les années qui viennent. Cette période de latence a pour avantage de stabiliser les relations politiques et d'éviter que les négociations ne soient bloquées définitivement.

Ce caractère évolutif a par ailleurs permis d'expérimenter différents degrés d'autonomie, laissant à chaque camp le soin d'apprécier les avantages et les inconvénients de l'autonomie. La progressivité semble constituer une clé importante, car elle permet de conserver la porte ouverte à une évolution ultérieure, laquelle n'augure pour autant pas forcément une sécession, à court ou moyen terme en tous cas.

Elle a également l'indéniable avantage de permettre un rééquilibrage des territoires et des populations afin de les mettre à même d'assumer l'autonomie et à être prêts pour un éventuel exercice de la souveraineté. En effet, au fil des statuts, les

⁹ Entre 1956 et 1976, le nombre d'européens a doublé, celui des Mélanésiens a augmenté de moins de 2/3 et les communautés asiatiques et polynésiennes se sont multipliées par trois. En l'absence d'évolution de la tendance démographique, les mélanésiens restent minoritaires et l'issue du scrutin de 1998 en défaveur de l'indépendance ne fait alors aucun doute.

dispositions institutionnelles, qu'elles limitent ou accroissent l'autonomie locale, ont systématiquement été accompagnées de mesures visant à satisfaire les revendications mélanésiennes : réforme foncière, promotion culturelle kanak, plan de développement économique et social, rééquilibrage en faveur de l'intérieur et des îles par la mise en place d'infrastructures au profit des zones majoritairement peuplées par les mélanésien, instauration d'un programme de formation de cadres, principalement destiné aux Mélanésien et partage du pouvoir avec des provinces dotées de compétences et de moyens financiers importants.

En tout état de cause, il est fort probable que le fait de présenter la solution autonomiste comme définitive s'avère insuffisante pour éteindre l'aspiration à l'indépendance. En effet, l'histoire politique contemporaine de la Nouvelle-Calédonie démontre que toutes les négociations ayant totalement éludées la question de l'accession à l'indépendance ont échoué. A contrario, le mécanisme prévu dans l'Accord de Nouméa, qui prévoit trois referendums successifs d'autodétermination en cas de réponse négative au(x) précédent(s) n'a pas pour effet de rendre l'éventualité de l'indépendance plus certaine. Les discussions actuelles sur le futur statut ne font qu'accréditer cette affirmation, les négociateurs cherchant les moyens juridiques leur permettant de ne pas avoir recours à un « referendum couperet ».

Bien sûr, le simple fait d'inclure dans le statut d'autonomie la question de l'autodétermination n'a pas pour effet de résoudre les difficultés et donc de vouer les négociations à une réussite certaine. En effet, reste alors encore à résoudre les difficultés telles que celles liées aux corps électoraux autorisés à se prononcer sur le contenu du statut d'autonomie négocié et sur l'éventuelle accession à la souveraineté. Il est également indispensable que l'accord soit négocié entre des parties qui en ont la légitimité.

2. Les parties à l'accord

En Nouvelle-Calédonie, les accords conclus depuis 1983 le sont sur une base tripartite entre l'Etat, les représentants politiques locaux partisans du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République française et ceux représentant la frange de la population favorable à l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. L'approbation populaire a quant à elle été introduite plus récemment.

Si la présence et la légitimité des représentants de l'Etat, à son plus haut niveau, ne pose pas de difficultés, la détermination des interlocuteurs locaux est bien entendu plus aisée lorsque chaque camp en présence dispose de représentants facilement identifiables. Cela a toujours été le cas en Nouvelle-Calédonie jusqu'à présent.

S'agissant du Sahara Occidental, il semble qu'un équilibre ait été trouvé dans la négociation tripartite entre les représentants du Gouvernement marocain, le Conseil

consultatif pour les Affaires sahariennes (CORCAS)¹⁰ et le Front Polisario, auxquels s'ajoutent dans le cadre de l'ONU l'Algérie et la Mauritanie. A cet égard, la solution du Conseil consultatif pour les Affaires sahariennes pourrait être source d'inspiration pour la Nouvelle-Calédonie pour la négociation du futur statut. En effet, l'éclatement du paysage politique depuis une dizaine d'année rend plus complexe l'identification des représentants politiques pouvant légitimement négocier l'accord qui doit intervenir dans les prochaines années, notamment dans le camp loyaliste. Sur la base des résultats des différents partis politiques aux élections locales précédentes, il serait ainsi possible de créer un organe dans lequel pourraient être représentés les chefs coutumiers kanak, qui ont été jusqu'à présent toujours tenus à l'écart des négociations politiques.

Par ailleurs, l'appropriation de l'accord par la population sahraouie est essentielle. Au regard de l'expérience calédonienne, il semble en effet indispensable que la population s'identifie à l'accord. Pour cela, il est nécessaire que le résultat des négociations soit considéré comme légitime. Or, cette légitimité n'est pas uniquement appréciée au regard des personnalités politiques l'ayant négocié mais également par rapport à la population l'ayant ratifié.

En Nouvelle-Calédonie, alors que le statut issu de l'Accord de Matignon avait été soumis à referendum national en 1988, l'Accord de Nouméa a été soumis à ratification uniquement par la population locale qui l'a approuvé à 72%. Seules étaient autorisées à voter les personnes résidant sur le territoire 10 ans plus tôt, c'est-à-dire lors de la signature du premier accord politique dans le processus d'autonomisation négociée, l'Accord de Matignon de 1988. Avec le recul, il apparaît que la mise en place de ce corps électoral restreint pour l'approbation de l'Accord s'est avérée essentielle aux yeux des populations locales. Elles ont ainsi pu s'approprier l'Accord de Nouméa comme étant leur accord, librement approuvé par les calédoniens, à l'exclusion des métropolitains fraîchement venus s'installer en Nouvelle-Calédonie, créant de ce fait une solidarité entre les populations du territoire.

Dès lors, la mise en place d'un corps électoral restreint, sur la base d'une exigence de résidence sur le territoire concerné semble non seulement une solution acceptable juridiquement¹¹ mais également satisfaisante politiquement.

Notons qu'une solution équivalente a été trouvée s'agissant du corps électoral pour le referendum d'autodétermination, à la différence que la durée de résidence exigée pour être électeur est de 20 ans. En effet, le premier referendum pouvant avoir lieu en 2014, le corps électoral a été restreint aux personnes pouvant justifier de 20 ans de résidence à cette date, soit s'étant installé au plus tard le 31 décembre 1994.

¹⁰ Conseil qui intègre les membres ayant été élus par leurs tribus respectives, les Chioukh (Chefs) des tribus, les membres des associations de la société civile et des organisations des jeunes au Sahara, les représentants des ressortissants marocains originaires du Sahara résidant à l'étranger.

¹¹ Elle ne pose pas de difficulté au regard du droit international puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de la consultation des « populations concernées » dans le cadre du droit à l'autodétermination.

En effet, jusque là, la problématique du corps électoral appelé à se prononcer sur les destinés du « pays » restait toujours la même : l'article 53 de la Constitution française impose le consentement des populations concernées pour tout accès à la souveraineté d'une partie du territoire de la République. Or, l'évolution démographique de la Nouvelle-Calédonie a été telle¹² que les Mélanésiens ne sont plus majoritaires dans le corps électoral. Les statuts se sont succédés¹³ mais ne parvenaient pas à résoudre l'équation.

Même la création des régions en 1985, créées afin de permettre aux indépendantistes d'être majoritaires sur les parties du territoire où ils sont démographiquement dominants n'a pas réglé la question, d'autant plus que les Mélanésiens boycottaient les scrutins les plus importants, faute d'accord sur la question du corps électoral.

Ceci est une époque révolue et même si les discussions continuent d'être difficiles sur cette question, les négociateurs ont conscience qu'une solution de compromis reste toujours possible.

Quelles que soient les modalités arrêtées par l'accord, certains éléments semblent fondamentaux pour favoriser les chances de succès de la négociation : la reconnaissance de l'autre et de son identité, laquelle passe nécessairement par une réconciliation entre les parties, voire une repentance de la part de l'Etat. C'est en tous cas une étape qui s'est avérée indispensable en Nouvelle-Calédonie.

B – La différenciation par la reconnaissance de l'identité

Au-delà des modalités de l'accord lui-même, celui-ci doit nécessairement être porteur d'une charge politique forte, en lien avec la revendication de nature identitaire sous jacente à l'opposition avec l'Etat colonial. Dans ce cadre, il semble indispensable de répondre aux aspirations identitaires. Il paraît également au préalable nécessaire qu'une volonté de réconciliation soit affirmée. On la retrouve d'ailleurs dans l'Initiative marocaine. En son point 3, l'initiative précise qu'elle « apporte la promesse d'un avenir meilleur pour les populations de la région, met fin à la séparation et à l'exil et favorise la réconciliation ».

¹² Entre 1956 et 1976, le nombre d'européens a doublé, celui des Mélanésiens a augmenté de moins de 2/3 et les communautés asiatiques et polynésiennes se sont multipliées par trois.

¹³ Loi d'orientation n° 82-127 du 4 février 1982, autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à promouvoir les réformes nécessitées par la situation en Nouvelle-Calédonie, *J.O.R.F.* du 5 février 1982, p. 471. Loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, dit "Statut LEMOINE", *J.O.R.F.* du 7 septembre 1984, p. 2840. Loi n° 85-892 du 23 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, *J.O.R.F.* du 24 août 1985, p. 9775, complétée par l'ordonnance n° 85-992 du 20 septembre 1985 relative à l'organisation et au fonctionnement des régions de Nouvelle-Calédonie et dépendances et portant adaptation du statut du territoire, dit Statut "FABIUS-PISANI", *J.O.R.F.* du 21 septembre 1985, p. 10934. Loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie, dit Statut "PONS I", *J.O.R.F.* du 19 juillet 1986, p. 8927. Loi n° 88-82 du 22 janvier 1988 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie, dit Statut "PONS II", *J.O.R.F.* du 26 janvier 1988, p. 1231.

A cet égard, l'accord de Nouméa va très loin en affirmant par exemple :
 « Le moment est venu de reconnaître les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière. Le choc de la colonisation a constitué un traumatisme durable pour la population d'origine... la méconnaissance ou des stratégies de pouvoir ont conduit trop souvent à nier les autorités légitimes et à mettre en place des autorités dépourvues de légitimité selon la coutume, ce qui a accentué le traumatisme identitaire... Il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuple kanak son identité confisquée, ce qui équivaut pour lui à une reconnaissance de sa souveraineté, préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté, partagée dans un destin commun... ».

La mise en place d'une solution politique durable et pacifique ne peut évidemment pas se réaliser sans l'apparition d'un « vouloir vivre collectif », lequel passe nécessairement par une réconciliation des populations.

Cela doit se faire conjointement avec la reconnaissance d'une identité propre. En effet, au fil des accords négociés en Nouvelle-Calédonie, il est apparu que la revendication identitaire, sous jacente à la volonté d'autodétermination, nécessitait l'introduction dans le statut d'autonomie de la reconnaissance de cette différence par la création de marques d'identité propre. Il convient en quelques sortes de compenser, au moins temporairement, le fait de ne pas accéder à la revendication indépendantiste en reconnaissant des signes identitaires et une citoyenneté distincts des marques de souveraineté étatique et de la citoyenneté nationale. Pour autant, cette reconnaissance de l'identité ne doit pas se faire au détriment de la construction d'une cohésion de l'ensemble de la population locale. Il s'agit de construire une identité commune tout en acceptant les différences entre les membres du groupe.

Dans cette optique, un certain nombre d'éléments novateurs ont permis l'aboutissement du statut actuel de la Nouvelle-Calédonie : il s'agit de la reconnaissance de signes identitaires locaux, de la mise en place d'une citoyenneté calédonienne aux côtés de la citoyenneté française et de la création d'un dispositif visant à protéger l'emploi local.

1. Les signes identitaires locaux

Le statut d'autonomie prévoit la possibilité pour la Nouvelle-Calédonie d'adopter ses propres signes identitaires, à savoir un drapeau, un hymne, une devise, le graphisme des billets de banque et un nom.

Si l'hymne¹⁴, la devise¹⁵ et le graphisme des billets de banque n'ont pas véritablement posé problème, les questions du drapeau et du nom se sont avérées beaucoup plus douloureuses et ne sont pas encore tranchées.

¹⁴ Rédigé dans une des 28 langues vernaculaires kanak.

¹⁵ «Terre de parole, Terre de partage ».

Aucun consensus n'a pour l'instant émergé sur le nom. La solution consiste pour l'instant pour les partisans d'un changement d'adosser à celui de Nouvelle-Calédonie, son équivalent dans le camp indépendantiste : « Nouvelle-Calédonie-Kanaky ».

S'agissant du drapeau, une solution transitoire assez controversée mais ayant reçu la caution politique du chef de l'Etat réside dans le levé du drapeau symbole de la lutte indépendantiste mélanésienne aux côtés du drapeau français. Si cette solution a largement satisfait la population mélanésienne car elle constitue pour elle un aboutissement, ce n'est pas le cas d'une partie du camp loyaliste pour qui ce drapeau est associé à des événements douloureux.

Tout cela démontre l'utilité de l'exercice consistant à adopter des signes identitaires propres à l'ensemble de la population du territoire. Il implique pour l'ensemble de la population locale de se créer des référentiels communs, de construire un destin commun. Cela rend nécessaire une introspection de la société dont les membres doivent se pardonner pour repartir sur de nouvelles bases. Elle introduit également indéniablement une responsabilisation de la classe politique locale.

En effet, le fait de transférer cette responsabilité aux autorités locales, qui se trouvent en conséquence investies de la mission de trouver un consensus sur ces signes identitaires permet à l'Etat de « s'extirper » de questions politiquement très sensibles et d'en transférer la responsabilité sur les élus locaux.

Il est à noter que la majorité requise pour l'adoption des signes identitaires a été, exceptionnellement, fixée à trois cinquièmes des membres composant l'assemblée locale, ce qui constitue, à titre d'exemple, une majorité encore plus importante que celle requise par l'article 89 de la Constitution française pour sa révision¹⁶. Cette majorité particulièrement contraignante a été dictée « *par la volonté de dégager une forme de consensus autour de ces questions. L'Accord de Nouméa évoque la nécessité d'exprimer l'identité kanak mais également "le futur partagé entre tous"* ». Dans ce cadre, la citoyenneté calédonienne apparaît comme un outil remarquable.

2. La citoyenneté calédonienne

Le préambule de l'Accord de Nouméa dispose : « *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* ».

Permettre un nouveau départ à la société calédonienne a impliqué de faire des choix symboliques. Dans ce cadre, l'instauration d'une citoyenneté locale, pour permettre un mouvement de cohésion des principales composantes de la population

¹⁶ En effet, l'article 89 de la Constitution exige les 3/5^{èmes} des suffrages exprimés.

calédonienne, et ainsi faire table rase du passé ou simplement éviter une partition annoncée de l'île, est tout de suite apparue comme un concept intéressant.

Là encore, le caractère progressif de l'accord transparait. Préfigurant un nouveau mode de décolonisation, en phase avec les aspirations d'une société innovante, la citoyenneté différenciée permet une progressivité dans l'apprentissage de la vie politique démocratique.

En effet, la citoyenneté a pour corollaire le droit de vote et dans le cadre d'une citoyenneté différenciée, elle entraîne la définition d'un corps électoral restreint pour élire les membres de l'assemblée locale. En fondant des restrictions au corps électoral, elle délimite les personnes appelées à désigner les représentants locaux, c'est-à-dire les membres de l'assemblée dépositaire du pouvoir législatif local.

Dans ce cadre, seules les personnes remplissant une certaine condition de durée de résidence sur le territoire et faisant ainsi preuve d'une réelle volonté de vivre durablement en Nouvelle-Calédonie peuvent participer à la prise des décisions politiques locales.

Toute personne arrivée en Nouvelle-Calédonie après le 8 novembre 1998 est privée du droit de vote pour les élections aux assemblées de province et au Congrès de la Nouvelle-Calédonie et, par voie de conséquence, de la qualité de citoyen calédonien. Cette solution a été validée par la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a en effet estimé la restriction proportionnée au but recherché, à savoir la paix civile.

Toutefois, la citoyenneté locale –ou citoyenneté différenciée – ne peut être conçue que de manière restrictive. En effet, elle a pour corollaire une atteinte à l'égalité devant le suffrage des citoyens français, justifiée par des circonstances objectives.

Outre la traduction politique de la citoyenneté par l'appartenance au corps électoral admis à participer aux élections permettant de désigner les membres des institutions locales, il existe en Nouvelle-Calédonie un pendant économique et social à cette citoyenneté.

En raison de l'étroitesse du marché local de l'emploi, la Nouvelle-Calédonie a en effet été autorisée par l'article 77 de la Constitution, en application de l'Accord de Nouméa, à prendre, au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie, des mesures visant à favoriser l'exercice d'un emploi (dans le secteur privé ou public) ou l'accès à une profession libérale, au détriment de personnes ne remplissant pas une condition de durée de résidence sur le territoire calédonien¹⁷.

¹⁷ Il convient de noter qu'il est également possible de procéder à des discriminations par rapport aux ressortissants communautaires, sans contrevenir aux règles européennes de libre établissement applicables en Nouvelle-Calédonie. Cela reste toutefois soumis à la condition de ne pas faire de différence entre les métropolitains et les ressortissants de l'Union.

Cette protection de l'emploi local favorise la mise en place d'un destin commun propre aux citoyens, qui est d'ailleurs devenu le critère de référence du législateur local. Elle permet de répondre à une aspiration commune de la population en attente d'une protection contre l'invasion du marché du travail local par les métropolitains.

Explicitée par l'article 24 de la loi organique statutaire¹⁸, cette mesure a toutefois fait l'objet d'une réserve d'interprétation par le Conseil constitutionnel¹⁹. Celui-ci a, pour ce faire, procédé en deux temps. Il a tout d'abord confirmé la dérogation constitutionnelle en précisant que « rien ne s'oppose à ce que le pouvoir constituant introduise dans la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou des principes de valeur constitutionnelle ». Il a ensuite encadré cette exception à l'aide d'une « interprétation neutralisante »²⁰ par un considérant directif qui précise qu' « il appartiendra aux lois du pays de fixer, pour chaque type d'activité professionnelle et chaque secteur d'activité, la durée suffisante de résidence en se fondant, selon une formulation caractéristique, sur des critères objectifs et rationnels en relation directe avec la promotion de l'emploi local sans imposer de restrictions autres que celles strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa, qu'en tout état de cause cette durée ne saurait excéder [...] »²¹ 10 ans.

Ce faisant, le Conseil constitutionnel s'est employé à faire respecter à la fois la discrimination positive établie par la Constitution en faveur de la population locale et le principe d'égalité en fixant les limites au traitement différencié. Cet exemple démontre que les décisions politiques peuvent parfois avoir des difficultés à trouver une traduction juridique dans le cadre constitutionnel préexistant, tant elles sont éloignées de la tradition juridique de l'Etat. C'est pourquoi elles nécessitent le plus souvent une inscription dans la Constitution et la mise en place d'une ingénierie institutionnelle spécifique.

II - L'ingénierie institutionnelle

Une fois les choix politiques arrêtés par consensus, il convient de les traduire juridiquement dans des institutions de compromis. L'ingénierie institutionnelle qui en découle est propre à chaque société et doit répondre à ses caractéristiques propres. A cet égard, les institutions calédoniennes sont le résultat de solutions originales, qui ne sont certainement pas transposables telles que mais qui peuvent peut être inspirer une ingénierie institutionnelle propre au Sahara occidental.

En Nouvelle-Calédonie, elle a supposé la mise en place d'institutions dédiées mais également un transfert progressif et irréversible de compétences importantes.

¹⁸ Loi organique du 19 mars 1999, *préc.*

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

²⁰ Jean GICQUEL, « Préférence territoriale et démocratie », in « La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé », Jean-Yves FABERON et Guy AGNIEL (Dir.), *La Documentation française*, Paris, 2000, p. 384.

²¹ Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *préc.*

Dans ce cadre, la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa a nécessité une révision de la Constitution française, un certain nombre d'éléments mettant en cause, le principe d'égalité, principe républicain par excellence. Le pouvoir constituant, souverain par nature et privilégiant la paix civile, a constitutionnalisé les "orientations" de l'accord politique dans le Titre XIII de la Constitution française.

On peut d'ailleurs noter que le caractère transitoire de la solution n'a pas empêché pour autant l'incorporation du statut dans la Constitution de l'Etat dans la mesure où le statut étant négocié pour une période relativement longue, la nécessité de réviser à nouveau la Constitution ne se posera qu'à échéance de 10, 20 voire 30 ans...

A – Les institutions locales

L'architecture institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie ressemble à bien des égards à celle proposée par le Maroc pour le Sahara Occidental, malgré quelques différences.

Le statut d'autonomie issu de l'Accord de Nouméa accorde beaucoup plus d'autonomie à la Nouvelle-Calédonie que le précédent. Non seulement parce que l'exécutif local n'est plus le représentant de l'Etat mais le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, émanation de l'assemblée locale, mais aussi et surtout parce que cette dernière se voit attribuer un pouvoir législatif autonome, dont le domaine s'étendra progressivement. Par ailleurs, il s'est avéré primordial de doter les institutions de pouvoirs et de mécanismes leur permettant de tenir compte des spécificités calédoniennes.

1/ Un Parlement doté d'un pouvoir législatif élu par un corps électoral restreint

Outre des modalités d'élection particulières, par un corps électoral restreint et gelé, on l'a vu, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie est doté d'un pouvoir législatif : il peut adopter des lois du pays.

L'octroi d'un pouvoir normatif autonome de nature politique apparaît indispensable dans le cadre d'un statut d'autonomie renforcée, qui plus est lorsqu'il constitue un palliatif à l'accession à la souveraineté. Il est d'ailleurs prévu par l'Initiative marocaine pour le Sahara Occidental.

La loi du pays calédonienne est à la fois le symbole et le fer de lance de l'organisation juridique particulière de la Nouvelle-Calédonie. Instrument d'essence fédérale, la loi du pays s'avère une spécificité dans un Etat unitaire car elle confère à une collectivité une part du pouvoir législatif qui est normalement l'apanage exclusif

du pouvoir central. Cela constitue néanmoins une solution relativement répandue dans l'Etat unitaire confronté à la gestion de minorités territoriales²².

Dans le système tel que conçu en Nouvelle-Calédonie, ce pouvoir est encadré par les autorités juridictionnelles étatiques en amont avec un avis préalable obligatoire du Conseil d'Etat et en aval avec une saisine facultative du Conseil constitutionnel. Malgré le peu de saisine de la Cour constitutionnelle (2 en 12 ans), cette procédure fonctionne plutôt bien grâce à l'intervention du Conseil d'Etat en amont et permet ainsi de préserver la sécurité juridique et l'indivisibilité de la République, notamment en termes de respect des droits fondamentaux.

L'Initiative marocaine pour le Sahara Occidental, en prévoyant un système juridictionnel distinct, se démarque toutefois de cette solution. En France, la compétence exclusive du Conseil constitutionnel permet de préserver l'unité de l'Etat en réservant le contrôle de la norme législative à une seule et même juridiction. Tel ne serait peut être pas le cas si le contrôle des normes législatives locales était confié à un organe juridictionnel local. Dès lors, si la solution d'une organisation juridictionnelle régionale peut être pertinente, une réflexion pourrait être menée sur l'opportunité de réserver le contrôle de constitutionnalité de la norme législative locale à la Cour constitutionnelle.

2. La nécessité d'institutions consensuelles

Une autre question peut se poser s'agissant de l'organe législatif. Il a trait au caractère monocaméral ou bicaméral du parlement. En effet, dans une société plurielle, la doctrine est largement favorable à la mise en place de moyens susceptibles de tempérer la logique majoritaire de la démocratie représentative classique. On entend par « société plurielle », « une société profondément divisée suivant des clivages religieux, idéologique, linguistique, culturel, ethnique ou racial, et qui est virtuellement constituée en sous-sociétés séparées ayant chacune son parti politique, son groupe d'intérêt et son moyen de communication »²³. La Nouvelle-Calédonie peut être sans conteste qualifiée de société plurielle. Tel est le cas me semble-t-il également du Sahara Occidental.

Or, la démocratie majoritaire et ses mécanismes institutionnels classiques ne peuvent pas être considérés comme adaptés à une société plurielle puisqu'elle fait systématiquement prévaloir le groupe numériquement le plus important sur le ou les autres groupes qui forment ladite société.

Selon Arend Lijphart, « dans les sociétés plurielles, ..., la flexibilité nécessaire à la démocratie majoritaire est absente. Dans ces conditions, la loi de la majorité est non seulement antidémocratique, mais aussi dangereuse, parce que les minorités auxquelles l'accès au

²² On peut notamment citer l'Italie, l'Espagne, le Danemark (Iles Féroé et Groenland), la Finlande (Iles Aland), le Portugal (Açores et Madère) ou encore la Grande-Bretagne (Ecosse, Irlande du Nord).

²³ Arend Lijphart, *Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1984, p. 22-23.

pouvoir est constamment dénié, se sentiront exclues, victimes de discrimination et cesseront de manifester leur allégeance au régime »²⁴.

A cet égard, deux éléments originaux du statut calédonien prennent en compte cette problématique et peuvent avoir un intérêt pour le Sahara Occidental : le caractère bicaméral (partiel) du Parlement et les modalités de désignation particulières du Gouvernement local.

a) Le bicamérisme partiel

Dans le cadre de la démocratie consociative, le bicaméralisme apparaît ainsi comme un élément, un outil permettant une modération du pouvoir majoritaire en introduisant une logique décisionnelle plus consensuelle. La seconde chambre doit alors être vue comme un élément de modération de la logique majoritaire. C'est d'ailleurs cette fonction qui fonde sa légitimité.

La question de la structure du Parlement est d'autant plus cruciale qu'il s'agit de l'organe exerçant les compétences les plus importantes.

Dans cette optique, la Nouvelle-Calédonie est dotée d'une seconde chambre dans le cadre d'un bicaméralisme partiel. Cette particularité institutionnelle s'explique par la structure de la société calédonienne, composée de deux groupes ethniques principaux d'une importance équivalente. Les différences culturelles importantes entre les deux communautés ont nécessité la création d'une entité spécifique, apte à préserver la culture et la coutume kanak : le Sénat coutumier.

Le Sénat coutumier est composé de seize membres, désignés par chaque conseil coutumier²⁵, selon les usages reconnus par la coutume, à raison de deux représentants par aire coutumière de la Nouvelle-Calédonie.

L'article 145 de la loi organique statutaire permet au Sénat coutumier de saisir, sur sa propre initiative ou sur la demande d'un conseil coutumier, « le Gouvernement, le Congrès ou les assemblées de province de toute question intéressant l'identité kanak ». Par ailleurs, tout projet ou proposition de loi du pays relatif aux signes identitaires ou à l'identité kanak²⁶ est transmis au Sénat coutumier par le président du Congrès. En outre, le Sénat coutumier est consulté, selon les cas, par le président du Gouvernement, par le président du congrès ou par le président d'une assemblée de province sur les projets ou propositions de délibération intéressant l'identité kanak.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Le conseil coutumier est l'instance collégiale instituée dans chaque aire coutumière (la Nouvelle-Calédonie est divisée en 8 aires coutumières).

²⁶ C'est-à-dire relative au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières et au régime des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières ainsi qu'aux modalités d'élection au sénat coutumier et aux conseils coutumiers.

Pour autant, il apparaît que le pouvoir dévolu au Sénat coutumier dans l'adoption des textes, législatifs ou réglementaires, est bien en deçà de sa représentativité : 40% de la population est mélanésienne dont l'immense majorité est régie par le statut civil coutumier. L'institution travaille d'ailleurs depuis plusieurs années pour se voir reconnaître un rôle plus important dans le prochain statut. La présence de représentants coutumiers lors des négociations, comme c'est le cas au Sahara Occidental, serait certainement plus propice à la satisfaction de cette revendication.

b) Un appareil exécutif désigné à la représentation proportionnelle

Le système exécutif mis en place en Nouvelle-Calédonie a été voulu consensuel. Ainsi, les membres du Gouvernement local sont désignés par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Il reflète donc les tendances politiques de l'assemblée : majorité et minorités parlementaires se côtoient au sein du Gouvernement. Imposée par l'Accord de Nouméa et conforme à une logique consociative, cette composition hétérogène reflète la nécessité de construire un destin commun pour les différentes composantes de la société calédonienne. En imposant à la majorité de discuter avec les représentants des tendances minoritaires, la structure du Gouvernement est donc véritablement originale²⁷.

Toutefois, si la collégialité à la calédonienne « *implique dialogue, travail en commun et information réciproque* », un garde fou en cas de désaccord permet de prendre les décisions à la majorité²⁸.

Après 13 années de fonctionnement, le bilan de l'institution est plutôt positif, malgré quelques accrocs à la collégialité et l'inertie souvent induite par le mode de prise de décision.

Cette solution collégiale permet un véritable consensus dans la prise de décision politique qui a l'avantage de garantir l'adoption des textes présentés au Parlement malgré l'absence de majorité. Elle demande néanmoins une maturité certaine et un sens de l'intérêt général aux leaders politiques, membres du Gouvernement local.

c) La provincialisation

Les provinces constituent un autre outil institutionnel consensuel. En effet, la provincialisation est un élément clé permettant la pérennité du système en ce qu'elle

²⁷ A notre connaissance, seuls les systèmes juridiques fidjien, nord irlandais et libanais ont expérimenté un tel exécutif.

²⁸ L'article 128 de la loi organique dispose que « le Gouvernement est chargé collégialement et solidairement des affaires de sa compétence. Ses décisions sont prises à la majorité de ses membres. En cas de partage égal des voix, celle du Président est prépondérante.

permet un partage du pouvoir entre indépendantistes et loyalistes²⁹. Le principe du découpage de la Nouvelle-Calédonie en provinces a été guidé par la nécessité d'octroyer à chaque tendance politique la possibilité de gérer les parties du territoire sur lesquelles elle est majoritaire en population, dans un esprit fédéraliste.

Ainsi, alors que la Province Sud, la plus peuplée, est principalement habitée d'Européens et que la grande majorité des Asiatiques, Polynésiens et Wallisiens y vivent, pour beaucoup partisans d'une Nouvelle-Calédonie française, la Province Nord et la Province des Iles Loyauté sont très majoritairement peuplées de Mélanésiens, pour beaucoup indépendantistes. Le découpage administratif, couplé à une dévolution de compétences importante, les provinces étant dotées d'une compétence de droit commun, permet ainsi à chaque groupe politique d'administrer les parties de territoire sur lesquels il est représentatif de la majorité de la population.

En outre, des outils ont été mis en place afin de tenter de remédier au fort déséquilibre économique entre les provinces, lequel est en partie à l'origine de la revendication sécessionniste en Nouvelle-Calédonie avec notamment une clé de répartition des fonds étatiques et territoriaux largement favorable aux provinces Nord et des Iles Loyauté afin de résorber le retard de développement.

3/ Le système judiciaire

L'initiative marocaine propose la mise en place d'un système juridictionnel propre au Sahara Occidental, lequel resterait soumis aux tribunaux supérieurs marocains. Une telle proposition est beaucoup plus ambitieuse que celle existant en Nouvelle-Calédonie.

En effet, en Nouvelle-Calédonie, le système juridictionnel est intégré à l'organisation juridictionnelle nationale, même si quelques aménagements ont été apportés, au nombre desquels la présence d'assesseurs coutumiers au sein de certaines juridictions de droit commun afin de tenir compte à bon escient du statut civil coutumier d'une grande partie de la population mélanésienne.

Pour le reste, le système juridictionnel mis en place en Nouvelle-Calédonie reste totalement intégré dans l'organisation juridictionnelle nationale. Ce parti pris s'explique par un certain nombre d'éléments : le manque de main d'œuvre locale, la volonté de maintenir une unité de jurisprudence s'agissant notamment des garanties fondamentales des libertés publiques, la prise en considération de la justice comme pouvoir régalién de l'Etat, les risques de corruption dans un territoire de petite taille... Dès lors, le statut calédonien ne permet pas d'évaluer cette proposition ambitieuse dans le cadre de l'Etat unitaire. Elle paraît toutefois tout à fait à même de répondre à la volonté d'autonomie tout en donnant un certain nombre de garanties, à l'instar par exemple du système régional espagnol.

²⁹ Terme employé pour désigner les personnes qui ne sont pas favorables à l'indépendance. Fidèles envers l'Etat français, on considère qu'elles sont "loyales" envers lui.

Au-delà des institutions mises en place, ce sont les compétences exercées par la collectivité qui s'avèrent essentielles pour déterminer son degré d'autonomie. Pour autant, ce ne sont pas forcément les éléments quantitatifs (combien de compétences ?) ou qualitatif (quelles compétences ?) que je souhaiterais souligner ici, mais plutôt les modalités du transfert.

B – Le partage des compétences

Eu égard au partage des compétences, deux points me paraissent essentiels à souligner après lecture de l'Initiative marocaine pour le Sahara Occidental : le caractère progressif et irréversible des transferts de compétences en Nouvelle-Calédonie et les modalités d'exercice conjoint des relations internationales.

1. La progressivité et l'irréversibilité des transferts des compétences

L'Accord de Nouméa prévoit une progressivité dans les transferts de compétences selon des procédures différentes en fonction des matières destinées à être dévolues.

Ainsi, certaines compétences ont été transférées automatiquement au terme prévu par la loi organique³⁰. Pour d'autres, il est prévu qu'elles ne soient transférées qu'après adoption par le Congrès d'une loi du pays fixant les compétences qu'il désire voir attribuer à la Nouvelle-Calédonie³¹, ainsi que l'échéancier de ce transfert. Enfin, les dernières ne pourront être dévolues qu'après le vote d'une résolution par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie et l'adoption d'une loi organique dans le même sens par le Parlement national³².

Cette différenciation dans les modalités de transfert des compétences peut s'expliquer par le souci des négociateurs de permettre à la Nouvelle-Calédonie de consentir, lorsque celle-ci se sent prête à les assumer, au transfert de compétences

³⁰ Les compétences transférées automatiquement étaient notamment l'assiette et le recouvrement des impôts au 19 mars 1999, et au 1^{er} janvier 2000 : les principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et du droit de la sécurité sociale, l'accès au travail des étrangers, le statut civil coutumier, le régime des terres coutumières et des palabres coutumiers, la limite des aires coutumières, les règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt, les règles du droit domaniale de Nouvelle-Calédonie et des provinces, les règles relatives à la préférence locale pour l'emploi ainsi que les peines d'amendes et d'emprisonnement dans les matières transférées. En 2004, ont été transférées les modalités de désignation au Sénat coutumier et aux conseils coutumiers, la répartition entre les provinces de la dotation de fonctionnement et d'équipement.

³¹ Compétences dont le transfert pouvait être décidé en 2004 ou en 2009 par l'adoption d'une loi du pays à la majorité des trois cinquièmes des membres du Congrès : l'état et capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités, les principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, la police et la sécurité de la circulation maritime intérieure, l'enseignement du second degré public et privé, l'enseignement primaire privé, la sécurité civile et les peines d'amendes et d'emprisonnement dans les matières transférées.

³² On trouve dans cette catégorie les règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, le contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics, le régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics, l'enseignement supérieur et la communication audiovisuelle.

relativement lourdes à gérer tant du point de vue de leur contenu, que de leur technicité. En effet, le nombre de juristes et autres spécialistes locaux étant relativement faible au vu de l'importance des compétences à transférer, il est nécessaire que la Nouvelle-Calédonie s'entoure au préalable de personnels techniques en nombre suffisant pour assumer les transferts.

En conséquence, les matières nécessitant des compétences d'une grande technicité et un soutien logistique et financier importants sont soumises à l'accord préalable du Congrès, selon un calendrier qu'il fixe lui-même.

Quoi qu'il en soit, ce mécanisme de l'échelonnement des transferts paraît adapté dans la mesure où il aurait été difficile pour les administrations locales de gérer un afflux trop important de compétences nouvelles. De plus, l'importance des domaines transférables à compter de 2004, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, est telle que toute précipitation aurait été imprudente. A cet égard, il paraît dommage que l'Etat ait quelque peu hâté les transferts de compétences telles que le droit civil, le droit commercial ou l'enseignement secondaire par une interprétation discutable et discutée de la loi organique statutaire alors même que la Nouvelle-Calédonie n'était pas forcément prête pour les assumer.

Outre la progressivité, les transferts de compétence sont régis par le principe d'irréversibilité. Cela a permis de satisfaire la revendication des élus indépendantistes consistant à se parer contre tout risque d'un nouveau yo-yo institutionnel qui verrait l'Etat revenir sur des compétences déjà transférées, comme ce fut le cas dans les années 60's. Elle permet d'assurer la pérennité du statut et des compétences exercées par les collectivités.

S'il est bien entendu que la consécration constitutionnelle de cette irréversibilité n'a pas pour effet d'interdire au Constituant de revenir sur cet engagement - on citera à cet égard l'article 33 de la Constitution de 1793 : « *un Peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération n'a pas le droit d'assujettir à ses Lois les générations futures* » - il n'en reste pas moins que la charge politique de l'affirmation de l'irréversibilité des transferts de compétence laisse envisager peu de possibilités de retour en arrière.

A cet égard, une réflexion pourrait être menée dans le cadre de l'Initiative pour le Sahara Occidental afin d'envisager la pertinence d'un échéancier dans les transferts de compétences afin de mettre cette région dans les meilleures conditions pour prendre en charge ses nouvelles attributions.

En Nouvelle-Calédonie, il existe également des compétences partagées que l'Etat et le territoire exercent conjointement. Ainsi en est-il par exemple de la compétence des relations extérieures.

2. *La question des relations extérieures*

Les relations internationales restent de la compétence de l'Etat. Toutefois, celui-ci est tenu de prendre en compte les intérêts propres de la Nouvelle-Calédonie dans les négociations internationales et l'associer le cas échéant à ses discussions.

En application de l'Accord de Nouméa, la Nouvelle-Calédonie peut négocier directement, dans le respect des engagements internationaux de la République française, des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies. Elle dispose donc d'un droit d'initiative autonome en matière de relations extérieures. Avec l'accord des autorités de la République, elle peut par ailleurs être membre, membre associé ou observateur auprès d'organisations internationales où elle y est représentée par le président du gouvernement.

Elle dispose également d'une représentation auprès de l'Union européenne et des Etats ou territoires du Pacifique. Elle est notamment associée à la renégociation de la décision d'association Europe-PTOM.

L'Accord de Nouméa prévoit à cet effet qu'une formation soit mise en place pour préparer des néo-calédoniens à l'exercice de responsabilités dans le domaine des relations internationales.

Le dispositif calédonien va donc au-delà de la coopération régionale prévue par l'initiative marocaine pour le Sahara Occidental puisque la Nouvelle-Calédonie est dotée d'outils juridiques lui permettant d'élaborer sa propre politique extérieure, dans le respect des obligations internationales de la France.

CONCLUSION :

Il convient en conclusion d'insister sur le fait que le statut autonome doit répondre aux particularités propres à chaque territoire. Si des éléments du statut de la Nouvelle-Calédonie devaient inspirer des solutions pour le Sahara Occidental, les outils développés devront donc nécessairement être adaptés.

Il est également nécessaire de convenir que l'équilibre qui peut être trouvé dans le cadre des négociations dépend en grande partie d'un facteur subjectif. Il nécessite la rencontre de responsables capables de convaincre leurs électeurs qu'une solution consensuelle, dans laquelle par définition chaque partie abandonne une part de sa revendication, est préférable à un conflit aussi violent que stérile. En Nouvelle-Calédonie, c'est la rencontre de deux hommes, Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou, qui ont su faire taire la radicalité de leur revendication pour l'intérêt du plus grand nombre dans une perspective visionnaire et pacifique, qui a permis de faire évoluer la Nouvelle-Calédonie dans le respect du droit à l'autodétermination des peuples et l'amener vers une certaine sérénité alors même que les discussions continuent sur son évolution institutionnelle, mais dans la paix...