



HAL
open science

L'hypothèse d'un État associé calédonien : sortir du dogmatisme pour trouver une solution pérenne pour la Nouvelle-Calédonie

Carine David

► **To cite this version:**

Carine David. L'hypothèse d'un État associé calédonien : sortir du dogmatisme pour trouver une solution pérenne pour la Nouvelle-Calédonie. *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2020, 2020-2 (36), pp.129-135. hal-03964136

HAL Id: hal-03964136

<https://hal.science/hal-03964136>

Submitted on 7 Feb 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

■ L'hypothèse d'un État associé calédonien : sortir du dogmatisme pour trouver une solution pérenne pour la Nouvelle-Calédonie

Carine David

Professeur de droit public

Université des Antilles, Laboratoire Caribéen de Sciences Sociales (LC2S)

« Il ne faut pas oublier que les Kanak sont là, ils seront toujours là. Et ils vous emmerderont jusqu'à l'indépendance. Que vous soyez contents ou pas contents. »

Jean-Marie Tjibaou

Résumé

La consultation référendaire du 4 octobre 2020 sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie n'a fait que confirmer la fracture de la société calédonienne, les deux options recueillant chacune près de la moitié des suffrages. L'objet de cet article est de tenter d'esquisser des pistes de réflexion quant à une alternative à troisième consultation sur la même question qui, quel que soit le résultat, ne fera que cliver un peu plus la société calédonienne. Dans cette optique, il apparaît que les partenaires doivent sortir du dogmatisme dans lequel ils sont enfermés vis-à-vis de notions en constante évolution. C'est à ce prix que la voie médiane de l'État associé, chère à Guy Agniel, pourrait se révéler précieuse en favorisant la mise en place d'une solution acceptable par tous de manière pérenne.

Abstract

The referendum consultation of 4 October 2020 on New Caledonia's self-determination only confirmed the fracture in the New Caledonian society, with both options receiving almost half of the votes. The purpose of this article is to try and outline some avenues for reflection on an alternative to a third consultation on the same issue: whatever the outcome, it will only further divide the New Caledonian society. From this point of view, it appears that the partners must get out of the dogmatism in which they are locked with regard to notions that are constantly evolving. Only then the middle way of an associated State, dear to Guy Agniel, could prove to be precious as it would favour the implementation of a solution acceptable to all in a perennial way.

À l'issue du deuxième des trois référendums prévus par l'Accord de Nouméa, la Nouvelle-Calédonie est dans l'impasse, bien obligée de faire face à ce qui pourrait être qualifié de lapalissade : la société calédonienne est une société profondément divisée sur la base d'une fracture politico-ethnique qui s'exprime aujourd'hui via le soutien ou le rejet d'une séparation d'avec l'État. Face à ce constat, la forte inquiétude des responsables politiques tant nationaux que locaux ainsi et surtout que d'une part importante de la population est palpable. La faille béante mise en exergue par les résultats de cette nouvelle consultation pourrait néanmoins constituer un électrochoc, contrairement au référendum de 2018. Il y a plusieurs raisons à cela.

Tout d'abord, et c'est une évidence, l'écart entre les deux solutions proposées s'est réduit, démontrant un peu plus l'équilibre numérique entre partisans de l'indépendance et du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République. Démontrant en conséquence la légitimité discutable dont jouirait la solution qui recueillerait la (faible) majorité des suffrages, quelle que soit l'issue d'une éventuelle troisième consultation.

Ensuite, ce résultat doit être mis en perspective par rapport au timing institué par l'Accord de Nouméa : la troisième consultation, si elle a lieu, ne sera pas accompagnée de la perspective d'un référendum ultérieur si le « OUI » ne recueillait pas la majorité absolue des suffrages¹. Surtout, cette consultation étant la dernière dans le cadre de l'Accord de Nouméa, son résultat serait empreint d'un caractère définitif, quand bien même chacun sait aujourd'hui que la question de la nature des relations entre la France et la Nouvelle-Calédonie ne serait pas « purgée », contrairement à ce que certains leaders politiques loyalistes ont pu par le passé affirmer.

1. Alors qu'en cas de OUI à l'un quelconque des référendums, on le sait, la solution serait définitive et n'entraînerait pas un référendum ultérieur.

Enfin, la réaction de l'État face au résultat de cette troisième consultation est propice à la recherche d'une solution plus consensuelle que celle d'un référendum, souvent qualifié de façon pléonastique de « couperet ». Alors que le représentant de l'État avait exclu toute discussion sur le post-accord de Nouméa antérieurement à la tenue du deuxième référendum, l'empressement du ministre de l'Outre-Mer à se rendre en Nouvelle-Calédonie, malgré la quatorzaine imposée par la situation sanitaire et la durée de son séjour démontre bien l'urgence pour l'État de prendre acte d'une situation qui n'avait visiblement pas été anticipée alors même que toutes les analyses des résultats électoraux antérieurs à 2018 et du référendum de 2018 lui-même l'esquissaient pourtant assez clairement.

Il apparaît en effet que la confirmation de la faiblesse de l'écart entre les suffrages exprimés en faveur des deux options, et même sa diminution, impose aux partenaires politiques de s'engager dans la voie du dialogue. On le sait désormais, tous les moments politiques importants de l'histoire récente de la Nouvelle-Calédonie ont trouvé un épilogue pacifique grâce à la recherche d'une solution consensuelle, initiée par l'État, dans un climat de responsabilité, d'échange et de respect mutuel des partenaires politiques. « *Terre de Parole, Terre de Partage* », telle est la devise de la Nouvelle-Calédonie : une nouvelle fois, il faudra parler pour parvenir à une solution partagée (I). Une fois la solution politique esquissée, il conviendra de lui conférer un habillage juridique qui satisfasse l'ensemble des parties prenantes (II).

I – Des résultats qui imposent un dialogue menant à une solution consensuelle

Les (déjà) nombreuses analyses des résultats du référendum qui ont été produites depuis un mois permettent d'esquisser à grands traits le *statu quo* que confirmerait certainement une troisième consultation, quel qu'en soit le vainqueur (A). La prise de conscience que le résultat d'un nouveau référendum ne réglerait rien nécessite la mise en place d'un dialogue politique allant au-delà de l'échéance référendaire et surtout la recherche d'une solution pérenne (B).

A – Les projections formulées à partir des résultats du scrutin du 4 octobre 2020

Les résultats de la consultation du 4 octobre et surtout les projections que l'on peut d'ores et déjà en tirer dans l'optique du troisième référendum sont unanimes et confirment l'impasse dans laquelle l'issue référendaire de l'Accord de Nouméa plonge la Nouvelle-Calédonie. Le taux de participation en hausse²

démontre que la quête aux abstentionnistes a été plus fructueuse du côté indépendantiste puisque sur l'ensemble du territoire, 80 % des suffrages exprimés supplémentaires par rapport à 2018 se sont portés sur le OUI.

En effet, en province des Îles Loyauté où le taux de participation, de l'ordre de 60 % en 2018, a augmenté de 15 points, 92 % des suffrages exprimés supplémentaires l'ont été en faveur du projet indépendantiste. Ce taux est de 65 % en province Sud, où le réservoir de voix est de loin le plus important alors qu'en province Nord, le nombre de suffrages exprimés en faveur du NON a même baissé malgré la hausse du nombre de votants³. À cet égard, il semble que l'appel à la participation au scrutin du parti travailliste ait porté ses fruits.

L'évolution du rapport de force acté en 2018 à 56,67 % contre 43,33 % et qui reflétait assez fidèlement le partage des voix lors des élections provinciales de 2014 (58,5 %/41,5 %), montre que le camp indépendantiste a mieux su aller puiser dans son réservoir de voix. La progression de 3,4 points sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, si elle était réitérée lors du troisième référendum, aboutirait à un score de 50,1 % pour le OUI.

Une étude menée par le CEVIPOF⁴ est très instructive à cet égard en ce que l'analyse des résultats, réalisée par le prisme du nombre d'inscrits et non des suffrages exprimés, fait ressortir plusieurs constats :

- Globalement, le NON est resté stable, ne perdant que 0,1 point (45,2 % en 2018 contre 45,1 % en 2020) ;
- Le OUI a pour sa part gagné 5 points, passant de 34,6 % en 2018 à 39,6 % en 2020.
- La progression du OUI s'opère conjointement avec le recul de l'abstention et les votes non exprimés (blancs et nuls) qui représentent – 4,8 points passant de 20,2 % à 15,4 %.

D'après S. Brouard, « *les résultats suggèrent que l'évolution du rapport de force référendaire ne trouve pas son origine dans une modification des caractéristiques du corps électoral entre les deux référendums* »⁵. Cela signifie par exemple que les jeunes, nouvellement entrés dans le corps électoral par exemple ne sont pas à l'origine de l'évolution. D'autant que le solde des naissances annuelles est à peu près équivalent qu'il s'agisse de personnes de statut civil coutumier ou de droit commun.

Cela signifie que la progression du OUI est due principalement à une mobilisation accrue au sein de l'électorat kanak confirmant l'hypothèse d'un impact du changement de stratégie du Parti Travailliste. En effet, la « *progression de la participation entre 2018 et 2020 est fortement corrélée au niveau de soutien du Parti Travailliste aux élections provinciales de 2019* »⁶. Simultanément, la progression de la proportion de OUI parmi les inscrits est également fortement corrélée au niveau des soutiens du Parti

2. Le taux de participation passe de 81,01 à 85,69 % des inscrits. Notons que ce taux de participation est élevé par rapport aux taux de participation observés lors des échéances électorales ordinaires mais qu'il reste assez conforme aux observations s'agissant d'un référendum d'autodétermination. Ainsi, au Québec, 93,52 % des électeurs avaient participé au 1er référendum sur l'indépendance de la province canadienne en 1995. En Ecosse, ils avaient été 84,59 % des inscrits à se déplacer pour voter au sujet de l'indépendance du pays vis-à-vis du Royaume-Uni en 2014.

3. 8 209 en 2018 contre 7 889 en 2020.

4. Brouard (Sylvain), « La progression du oui au référendum en Nouvelle-Calédonie. Mobilisation et inclination renforcées de l'électorat kanak en faveur de l'indépendance », *SciencesPo CEVIPOF*, note 3, octobre 2020, 8 p. https://www.sciencespo.fr/cevipoof/sites/sciencespo.fr/cevipoof/files/N3_SB_Laprogressionduoui_octobre2020_VF-1.pdf.

5. *Ibid*, p. 4.

6. *Ibid*, p. 6.

Travailleuse lors des mêmes élections provinciales de 2019⁷, particulièrement en province des Îles Loyauté.

Par ailleurs, l'analyse des résultats dans les bureaux de vote délocalisés apporte également des enseignements importants. Alors qu'ils étaient tout à fait analogues aux tendances observées dans les communes correspondantes en 2018, on constate cette fois-ci une tendance plus ou moins prononcée vers un vote plus favorable pour l'indépendance à Nouméa que sur les îles elles-mêmes⁸. Cette tendance du vote, assez contre-intuitive, permet de répondre à une interrogation récurrente qui est celle de l'influence de l'exode rural et de la vie citadine, plus occidentale, sur la population kanak. Elle n'en a visiblement pas.

Une étude menée en 2018⁹ dans les semaines suivant le référendum faisait apparaître que, contrairement à ce qu'on peut rencontrer ailleurs, en Nouvelle-Calédonie, plus les Kanak gagnent bien leur vie, plus ils votent en faveur de l'indépendance. Là encore, il s'agit d'une tendance contre-intuitive, qui est à l'inverse des comportements constatés au Québec ou en Écosse lors des référendums d'autodétermination, qui répond à la logique selon laquelle celui qui a une bonne qualité de vie voudra éviter les incertitudes que l'indépendance pourrait avoir sur sa situation.

Enfin, notons que l'analyse des résultats par bureau fait apparaître un recul du NON par rapport à 2018 dans les bureaux où l'électorat kanak est important. Cela invalide l'interprétation d'une progression du OUI lors du référendum de 2020 qui résulterait d'une diffusion significative du soutien à l'indépendance hors de l'électorat kanak.

Il semble dès lors possible de considérer que le référendum de 2020 entraîne une bipolarisation renforcée dans l'électorat référendaire, sur des bases communautaires et tout porte à croire que l'échéance de 2021 ou 2022 confirmerait cette même tendance¹⁰, bien qu'il soit difficile d'anticiper dans quelles proportions.

Il apparaît en tout état de cause de manière évidente que l'organisation d'une nouvelle consultation n'apporterait pas de réponse moins clivante, laissant la moitié de la population calédonienne, quelle que soit l'issue de ce référendum, face à une solution qui ne lui convient pas. L'enjeu des prochains mois réside dans la recherche d'une solution alternative : c'est la mission engagée par le Ministre de l'Outre-Mer lors de sa récente visite en Nouvelle-Calédonie.

B – Trouver une alternative à un troisième référendum posant la même question

Outre les craintes liées aux violences qui pourraient émailler les jours suivants un troisième scrutin¹¹, c'est l'impératif démocratique qui commande de trouver une solution alternative, à mi-chemin des aspirations de chacun. En effet, « 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 pouvoir est constamment dénié, se sentiront exclues, victimes de discrimination et cesseront de manifester leur allégeance au régime »¹².

De manière contradictoire, c'est parce que les indépendantistes n'ont jamais été aussi près de remporter une victoire qu'ils se trouvent confrontés à un choix cornélien : tenter d'obtenir un OUI nécessairement étroit lors d'une troisième consultation, quitte à mettre en péril la paix civile ou renoncer à une forme d'indépendance classique pour opter pour une solution alternative à même de faire consensus.

Il n'en reste pas moins que pour l'instant le FLNKS, lors de sa convention nationale du 17 octobre 2020, a exprimé sa volonté de demander, comme le lui permet l'Accord de Nouméa et la loi organique statutaire, l'organisation de la troisième consultation dans des délais courts puisque la demande pourrait être formulée à partir du 21 avril 2021.

On le voit, et c'est logique, le camp indépendantiste est en ordre de marche pour le troisième et dernier référendum sous les auspices de l'Accord de Nouméa et dans un timing plutôt dynamique, l'obtention de l'indépendance paraissant plus que jamais accessible.

Cette détermination contraste avec la recherche d'une alternative à cette troisième consultation du côté des représentants loyalistes et de l'État, qui a bien du mal à préserver une neutralité affirmée plus qu'assumée. Cette volonté d'un consensus s'explique par plusieurs éléments. D'une part, il y a la crainte – légitime – d'une campagne trop tendue et de violences après le troisième et dernier référendum de cette séquence politique car contrairement aux deux premières éditions, il y aura cette fois un perdant et un gagnant. D'autre part, l'éventualité d'un OUI

7. *Ibid.*, p. 7.

8. Ainsi, à Lifou, le vote en faveur du NON est de 13 % sur place ; il est en moyenne d'un point de moins dans les bureaux de vote délocalisés à Nouméa. À Ouvéa, la tendance est plus prononcée, alors que le pourcentage de votes pour le NON était de 13 % sur l'île, il est 2,5 points inférieur dans les bureaux de vote délocalisés à Nouméa. À Maré, la tendance est encore plus marquée. Alors que le vote en faveur du NON est de 20 % sur place ; il est de plus de 8 points inférieur dans les bureaux de vote délocalisés à Nouméa, ceci s'expliquant certainement par le moindre impact de l'appel au NON du LKS.

9. S. Brouard, S. Gorohouna, M. Foucault, C. Hönnige, E. Kerrouche, Référendum 2018 – Nouvelle-Calédonie : Déterminants des comportements politiques, 2019. https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/PIPSA_brouard_%20juin%202019_sg-1.pdf.

10. Les abstentionnistes lors de la consultation de 2020 restent majoritairement dans le camp indépendantiste si l'on en croit notamment les analyses effectuées par P.-C. Pantz, notamment sur Nouméa qui constitue le plus grand réservoir de voix non exprimées mais aussi à Koné où la cartographie électorale du référendum réalisée par l'auteur « confirme l'existence d'un gradient géographique et ethnique dans les communes rurales de la grande Terre, entre un village majoritairement contre l'indépendance et des tribus périphériques essentiellement pour ». <https://www.facebook.com/drpcpantz>.

11. L'absence de violence en 2018 et 2020 s'explique certainement par le fait que lors des deux échéances, le camp perdant arithmétiquement s'est en réalité considéré comme gagnant. En 2018, en effet, alors que les sondages avaient annoncé des résultats de l'ordre d'un 70/30, le résultat avait rassuré les indépendantistes, établissant un rapport de force beaucoup plus conforme aux résultats des échéances électorales provinciales. En 2020, la progression du OUI de 3,4 points s'est révélé plus importante qu'attendue. Là encore, au soir du référendum, les indépendantistes adoptaient un discours victorieux, tandis que les loyalistes, abattus par le résultat, demandaient l'engagement de négociations pour éviter un troisième référendum.

12. A. Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, p. 22.

n'a jamais été aussi prégnante, une réitération d'une évolution de 3,4 points du OUI lors de la prochaine consultation équivalant à un score de 50,1 % en faveur de l'indépendance.

L'objet de cet article n'est cependant pas d'établir des projections dans l'hypothèse d'une troisième consultation mais de dresser un inventaire des possibilités qui s'offrent aux partenaires de l'Accord de Nouméa afin de contourner l'obstacle de celle-ci et des risques tangibles dont elle s'accompagne. Il apparaît que les alternatives s'offrant aux responsables politiques calédoniens pour éviter une troisième consultation sur la même question ne sont pas nombreuses.

La première hypothèse a le mérite de la simplicité mais est peu crédible en l'état actuel des réactions politiques au mois d'octobre 2020 : la troisième consultation n'est pas demandée et le dialogue sur l'avenir institutionnel familial s'engage. À l'issue des discussions, un nouvel accord est conclu, lequel nécessitera en tout état de cause une révision constitutionnelle pour sa mise en œuvre.

La deuxième possibilité réside dans l'organisation d'une troisième consultation, posant une question différente. En effet, on ne peut nier qu'aujourd'hui, la logique d'une même question pour chacun des référendums fige une discussion qui ne devrait pas l'être. Si les résultats des deux premiers référendums auront eu le mérite de conférer aux deux solutions qui s'affrontent une légitimité populaire équivalente, ils font aussi apparaître l'impasse dans laquelle cet équilibre plonge le pays. Or, il apparaît que c'est la loi organique et non l'Accord de Nouméa qui impose que les trois consultations portent sur une question identique.

En effet, les alinéas 3 et 4 du point 5 de l'Accord de Nouméa stipulent que :

« La consultation portera sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité.

Si la réponse des électeurs à ces propositions est négative, le tiers des membres du Congrès pourra provoquer l'organisation d'une nouvelle consultation qui interviendra dans la deuxième année suivant la première consultation. Si la réponse est à nouveau négative, une nouvelle consultation pourra être organisée selon la même procédure et dans les mêmes délais. Si la réponse est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée ».

Même s'il semble qu'un consensus politique existait dès la négociation de l'Accord de Nouméa sur l'identité de la question pour les trois consultations, cette obligation de poser une seule et même question lors des trois référendums successifs n'apparaît pas expressément à la lecture de l'Accord de Nouméa. L'alinéa 4 du point 5 évoque une procédure et des délais identiques mais pas une question identique. C'est en réalité le législateur organique, sous l'impulsion du Gouvernement, qui a introduit la nécessité de réitérer la même question lors de chaque consultation. En effet, le

projet de loi organique tel que déposé devant le Sénat contient déjà cette obligation, l'article 208 alinéa 2 du projet disposant que « *Si la majorité des votants ne se prononce pas en faveur de l'accession à la pleine souveraineté, une deuxième consultation sur la même question peut être organisée à la demande écrite du tiers des membres du congrès, adressée au haut-commissaire et déposée à partir du sixième mois suivant le scrutin [...]* ». Les deux rapports parlementaires de MM. Dosière pour l'Assemblée nationale¹³ et Hiest pour le Sénat¹⁴ reprennent cette obligation comme postulat posé par l'Accord de Nouméa et aucune réserve n'est émise à ce sujet lors des discussions parlementaires dans les deux hémicycles.

Il en ressort que d'un point de vue strictement juridique et dans l'hypothèse d'un consensus politique sur cette question, il peut être soutenu qu'une simple modification de la loi organique pourrait permettre d'organiser une troisième consultation posant une question différente de celle posée lors des deux premières consultations, à la réserve près qu'un des choix proposés aux électeurs devra englober l'éventualité du « *transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité* »¹⁵.

Quelle que soit la solution retenue, elle nécessite un consensus et surtout un renoncement des leaders indépendantistes à une troisième consultation posant la même question alors qu'ils en ont le droit. Un tel renoncement positionnerait toutefois ceux-ci dans un rapport de force favorable dans des discussions politiques recherchant une alternative et donc dans la faculté à orienter les discussions vers des solutions qui n'avaient pas vraiment été explorées jusqu'ici.

En tout état de cause, si la direction prise allait dans le sens de la recherche d'une solution alternative, il est évident que cela nécessiterait, pour sortir de l'ornière et comme c'est le cas depuis l'impulsion donnée par Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur en 1988, de faire des concessions pour acter un consensus. À cet égard, l'appel récent de certaines personnalités calédoniennes adressé aux responsables politiques locaux à sortir du « dogmatisme »¹⁶ fait écho à certaines solutions médianes qui pourraient satisfaire l'ensemble des partenaires.

II – Sortir du dogmatisme pour aller vers une solution pérenne et nationale

En 2008, Michel Rocard déclarait de but en blanc à propos de la Nouvelle-Calédonie :

« Le concept d'indépendance n'a plus de sens ». L'ancien premier ministre faisait le constat suivant : « Les enjeux du monde d'aujourd'hui ne sont plus à la portée d'un pays solitaire (...). Il est clair que le concept d'indépendance nationale tel que sanctionné par l'ONU ne marche plus très bien, puisque sont reconnues nations indépendantes celles qui ont les pouvoirs monétaire, de défense et de souveraineté civile (...). Toutes ces

13. Rapport n° 1275, tome I de M. René Dosière, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 décembre 1998. <http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r1275-02.asp>.

14. Rapport n° 180 (1998-1999) de M. Jean-Jacques Hiest, fait au nom de la commission des lois, déposé le 28 janvier 1999. <https://www.senat.fr/rap/198-1801/198-1801.html>.

15. Alinéa 3 du point 5 de l'Accord de Nouméa.

16. Nouvelle-Calédonie : 6 membres de la société civile interpellent leurs élus dans une tribune sur l'indépendance, *NC 1^{ère}*, 1^{er} novembre 2020, <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvelle-caledonie-6-representants-de-la-societe-civile-interpellent-leurs-elus-sur-la-question-de-l-independance-dans-une-tribune-888102.html>.

parties, jamais la Nouvelle-Calédonie ne les demandera. Cela coûterait trop cher et ce n'est plus une affaire de souveraineté »¹⁷.

Une telle analyse invite effectivement à sortir du dogmatisme et à s'interroger sur le signifié des notions d'indépendance et de souveraineté aujourd'hui. Une vision binaire OUI/NON correspondant au schéma indépendant/non indépendant menant à l'impasse, en témoigne la situation actuelle, il convient de sortir du cadre de réflexion classique consistant à considérer que les positions des partenaires sont inconciliables en appréhendant les concepts clés de l'autodétermination constitutionnelle de façon réaliste et contemporaine (A) afin de proposer un cadre constitutionnel acceptable par tous (B).

A – Une injonction à revisiter les postulats des concepts clés

La question posée aux électeurs calédoniens en novembre 2018 comme en octobre 2020 était la suivante : « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* ». Quels signifiés derrière les concepts de souveraineté et d'indépendance ? En réalité, l'appel à sortir du dogmatisme est une invitation à revisiter les notions clés en lien avec la souveraineté et l'indépendance, dans une vision plus actuelle. Dans ce cadre, si un dogme est un « *point de doctrine établi ou regardé comme une vérité fondamentale, incontestable* »¹⁸, la nécessité d'appréhender les notions de souveraineté et même d'État de façon renouvelée paraît assez évidente. Dans cet esprit, cela pourrait permettre une ouverture à des solutions de remplacements et intermédiaires jusque-là rejetées par les uns car n'allant pas assez loin et par les autres car au contraire allant trop loin.

On pense bien évidemment ici à la solution de l'État associé, chère à Guy Agniel¹⁹, à mi-chemin entre l'autonomie actuelle de la Nouvelle-Calédonie et une indépendance au sens où la croyance populaire l'entend généralement, c'est-à-dire attachée à un siège de membre des Nations Unies. Il existe en effet, tout proche, dans le Pacifique insulaire des cas exemplaires d'États associés qui constituent, selon Léa Havard, une « *nouvelle forme d'État* »²⁰, au premier rang desquels Guy Agniel plaçait à très juste raison les Îles Cook, État librement associé à la Nouvelle-Zélande.

Il paraît à ce stade nécessaire de préciser que le concept d'État associé regroupe toutefois deux réalités qui ne peuvent pas s'appliquer indifféremment au cas de la Nouvelle-Calédonie. En effet, les États associés aux États-Unis sont membres des Nations Unies (les États Fédérés de Micronésie, les Îles Marshall et Palau),

alors que ceux associés à la Nouvelle-Zélande ne le sont pas (les Îles Cook et Niue).

À ce stade, il semble que la version américaine de l'État associé serait considérée comme impliquant un « OUI » à l'indépendance et serait en réalité certainement la solution en cas de victoire du « OUI » au troisième référendum. En tout état de cause, cette solution semble impossible à mettre en œuvre sans le consentement des populations intéressées en application de l'article 53 de la Constitution de 1958.

La version néo-zélandaise semble beaucoup plus opératoire au regard de la situation calédonienne. Dans ce cadre, la proposition de Calédonie Ensemble d'un « *Oui collectif sur un projet d'avenir partagé pour notre pays, en conjuguant Souveraineté et République au lieu de les opposer* »²¹ pourrait s'inscrire dans cette perspective.

S. Krasner, dans son ouvrage *Sovereignty : Organized Hypocrisy*²² présente quatre conceptions de la souveraineté : la souveraineté internationale légale, la souveraineté westphalienne, la souveraineté interdépendante et la souveraineté domestique²³. Dans cet ouvrage, l'auteur reconnaît les limites d'une conception d'une souveraineté absolue de l'État et fournit ici un référentiel plus réaliste de ce que peut recouvrir aujourd'hui la notion de souveraineté.

La souveraineté internationale légale fait référence aux États qui se reconnaissent indépendants. Les deux modèles dominants de reconnaissance du statut d'État en droit international sont le modèle déclaratif et la théorie constitutive.

Selon la théorie déclarative, un État est un État parce qu'il se déclare comme tel, à travers la réunion de certains critères. À cet égard, la Convention de Montevideo de 1933 sur les droits et devoirs des États fournit une grille de lecture, à travers la définition classique de l'État, tel que reconnu par le droit international moderne. L'article 1^{er} de la Convention décrit l'État comme possédant une population permanente, un territoire défini, un Gouvernement indépendant qui a la maîtrise sur ses affaires internes et une capacité à entrer en relation avec les autres États. En revanche, l'article 3 de la Convention stipule que l'existence politique de l'État est indépendante de sa reconnaissance par d'autres États.

Selon la théorie constitutive, au contraire, un État existe quand d'autres États le reconnaissent comme tel. Si cette reconnaissance est utile au plan externe (passeport, monnaie, services consulaires), elle est néanmoins peu utile au plan interne.

17. Cité in X. Ternisien, La Nouvelle-Calédonie et son indépendance, *Le Monde*, 24 juin 2008, https://www.lemonde.fr/idees/article/2008/06/24/la-nouvelle-caledonie-et-son-independance-par-xavier-ternisien_1062131_3232.html.

18. Selon la définition donnée par le Dictionnaire Le Grand Robert.

19. Voir notamment G. Agniel Guy, « La relation d'association dans la région Pacifique », *Politeia*, 2011, n° 20, pp. 111-119 ; G. Agniel, « Relation associative, îles Cook et Niue : la conception néo-zélandaise de l'association », *Destins des collectivités politiques d'Océanie*, volume I, Théories et pratiques (dir. Jean-Yves Faberon, Viviane Fayaud et Jean-Marc Regnault), PUAM 2011, pp. 363-371 ; G. Agniel, « L'hypothèse de Pays d'Outre-Mer associé (POMA) », *Destins des collectivités politiques d'Océanie*, volume II, Singularités, (dir. Jean-Yves Faberon, Viviane Fayaud et Jean-Marc Regnault), PUAM 2011, pp. 771-774 ; G. Agniel, « Les expériences étrangères en matière d'États complexes dans le Pacifique », colloque « Le droit constitutionnel calédonien », Université de la Nouvelle-Calédonie, Laboratoire de Recherches Juridiques et Économiques (LARJE), Nouméa, 12-13 juillet 2010, <http://larje.univ-nc.nc>.

20. Voir la thèse de Léa Havard, *L'État associé - Recherches sur une nouvelle forme de l'État dans le Pacifique Sud - Grand Format*, PUAM, Coll. Droit de l'outre-mer, 2018, 485 p.

21. <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaldonie/caledonie-ensemble-prone-le-oui-collectif-a-un-avenir-partage-878532.html>.

22. S. D. Krasner, *Sovereignty : Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999, 9-25.

23. Pour une application de ces conceptions au cas particulier de la Nouvelle-Calédonie, voir S. Blaise, C. David, G. Prinsen, « Pour un réexamen des concepts de « Décolonisation, Indépendance et Souveraineté » au prisme de l'expérience néocalédonienne », 2020, à paraître.

Les Îles Cook peuvent être considérées comme un État souverain dans le cadre de la théorie constitutive. Bien qu'ils aient un nombre limité de missions diplomatiques dans d'autres États et qu'ils en hébergent eux-mêmes peu, ils ont des relations diplomatiques formelles avec un nombre important d'États, dont la France. Par ailleurs, bien que n'étant pas un membre des Nations Unies, les Îles Cook participent à l'UNESCO ou encore à l'OMS. À cet égard, bien que le fait d'être membre des Nations Unies puisse être vu comme une reconnaissance claire du statut d'État, le fait de ne pas en être membre ne saurait être interprété comme niant *de facto* le statut d'État.

Enfin, la souveraineté internationale légale ne dépend pas de la puissance militaire. À cet égard, beaucoup d'États n'ont pas leur propre armée et choisissent de s'allier avec un autre État pour assurer leur défense²⁴ ou s'unissent dans un consortium régional²⁵. L'absence d'armée, bien qu'elle challenge la conception populaire de l'État n'a pas d'effet significatif sur le statut légal de l'État²⁶.

La souveraineté westphalienne reconnaît que chaque État a pleine autorité sur son territoire et ses affaires intérieures, sans ingérence d'aucun autre État. Bien que quelque peu érodée par la mondialisation et intentionnellement limitée par les principes de l'universalité des droits de l'homme, les États sont censés respecter l'intégrité territoriale des autres États. L'État associé est détenteur de cette souveraineté westphalienne.

La souveraineté interdépendante est la capacité de contrôler la circulation des personnes, des biens et du capital à travers les frontières de l'État. Il a été sévèrement réduit par la mondialisation. Dans ce cadre, la citoyenneté apparaît souvent comme une composante essentielle du statut d'État et de Nation. Pourtant, il n'existe juridiquement aucune obligation pour un État d'avoir sa propre citoyenneté pour être considéré comme souverain. Ainsi, pendant longtemps, le Canada, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande n'avaient pas de citoyenneté propre et leurs ressortissants étaient des sujets britanniques titulaires de passeports britanniques. Ce n'est qu'en 1947 que sera mise en place la citoyenneté canadienne. Deux ans plus tard, ce sera le cas également en Australie et en Nouvelle-Zélande.

La souveraineté intérieure, enfin, fait référence à la capacité d'un État à élaborer et à déployer une politique au sein de l'État.

Si aujourd'hui, le statut de la Nouvelle-Calédonie ne lui permet pas de pouvoir être qualifiée de souveraine, au sens de S. Krasner²⁷, il semble que la situation politique actuelle qui milite nécessairement pour une évolution tangible de l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie pourrait aboutir à un changement de paradigme et se rapprocher du statut d'État associé tel que le connaissent les Îles Cook, ces dernières étant considérées comme un État souverain au sens entendu par S. Krasner d'une part²⁸, mais également par la communauté internationale et les Nations Unies.

B – La mise en œuvre constitutionnelle : une Nouvelle-Calédonie associée à la République française

Ainsi appréhendé, l'État associé est aujourd'hui considéré comme un véritable État souverain, tout en étant soumis aux contraintes d'un monde globalisé. Cette appréhension permet certainement de rejoindre la pensée de J.-M. Tjibaou pour qui « *Pour un petit pays comme le nôtre, l'indépendance, c'est de bien calculer les interdépendances* ».

La mise en place d'un tel statut nécessiterait une évolution significative de la relation entre la Nouvelle-Calédonie et la République française. À cet égard, la réflexion doit porter à la fois sur l'architecture constitutionnelle à mettre en place, le pouvoir d'auto-organisation nécessairement conféré à la Nouvelle-Calédonie et partant son organisation interne et bien sûr, les compétences transférées.

Si la Nouvelle-Calédonie devait devenir un État associé, il apparaît assez logique que son statut ne soit désormais plus défini par l'État anciennement colonial. À cet égard, le droit comparé peut fournir des pistes de réflexion intéressante quant à la nature de la relation entre l'État colonial et l'État associé.

Si l'on considère que la relation doit rester constitutionnelle, alors une solution telle que celle utilisée par les Pays-Bas pourrait être retenue²⁹. En effet, les Pays-Bas sont constitués de quatre pays : le Royaume (i.e. la métropole) et les trois Pays que sont Curaçao, Saint-Martin et Aruba. Les relations entre le Royaume et les trois Pays ne sont pas régies par la Constitution des Pays-Bas mais par le Statut du Royaume, adopté conjointement, dont le Préambule affirme que les Pays conduisent leurs affaires propres de manière indépendante et leurs affaires communes sur la base de l'égalité et de l'aide mutuelle. Dans un tel cadre, il pourrait être fait référence à l'acte régissant les relations entre la République française et la Nouvelle-Calédonie dans le corps ou dans le Préambule de la Constitution de 1958. Dans cette dernière hypothèse, il pourrait être considéré que la Nouvelle-Calédonie, bien que conservant un lien de nature constitutionnelle avec la République française n'en serait plus partie intégrante.

Si l'on considère que la relation entre la République française et la Nouvelle-Calédonie doit être extraconstitutionnelle, on se rapprochera alors plus de la configuration néo-zélandaise dont la codification la plus récente des principes qui sous-tendent le partenariat entre les Îles Cook et la Nouvelle-Zélande a été exposée dans la Déclaration conjointe du centenaire, signée par les Premiers ministres des deux pays en 2001. La relation entre les deux pays relève donc plus de la sphère conventionnelle, les Îles Cook ayant adopté leur propre Constitution en 1965.

Dans un cas comme dans l'autre, le statut de la Nouvelle-Calédonie pourrait revêtir les mêmes caractéristiques et devrait

24. On peut citer Andorre (Espagne et France), Kiribati (Australie et Nouvelle-Zélande), Nauru (Australie), Samoa (Nouvelle-Zélande), les Îles Marshall ou encore les États Fédérés de Micronésie (États-Unis).

25. Ainsi en est-il dans la Caraïbe de la Dominique, de Grenade, de Sainte-Lucie et de Saint-Vincent-et-les-Grenadines unis au sein du Regional Security System.

26. C. Spurrier, « Nationalism and Sovereignty in Niue, the Cook Islands, Fiji and Hawai'i » (2018). Electronic Thesis and Dissertation Repository. 5887, p. 168. <https://ir.lib.uwo.ca/etd/5887>.

27. S. Krasner, *op. cit.*

28. Pour une application de la théorie de S. Krasner au cas des Îles Cook, voir C. Spurrier, *op. cit.*

29. Il faut toutefois souligner que les Pays néerlandais n'ont pas le statut d'État associé, mais plutôt un statut d'autonomie renforcée, assez proche de celui de la Nouvelle-Calédonie actuellement.

notamment permettre à la Nouvelle-Calédonie de s'auto-organiser, c'est-à-dire d'adopter sa propre Constitution. Cette possibilité n'est pas rare en droit comparé, y compris dans le cadre d'un État unitaire. Ainsi en est-il des territoires caribéens hollandais susmentionnés, mais aussi des territoires ultramarins britanniques et bien sûr des Îles Cook et Niue.

L'organisation institutionnelle retenue devrait s'inscrire dans le cadre de compétences élargies. Si l'on revient à la souveraineté telle que définie par S. Krasner, il apparaît qu'un certain nombre d'évolutions seront nécessaires.

Tout d'abord, le statut d'État associé souverain implique une compétence internationale renforcée. Pour certains auteurs, le fait que les Îles Cook et Niue délèguent certains aspects de leurs affaires étrangères à la Nouvelle-Zélande serait un frein à la reconnaissance de leur statut d'État. Pourtant, il existe de par le monde de nombreux aménagements pour exercer la compétence diplomatique. Le Canada et l'Australie ont par exemple un arrangement pour l'accueil de leurs services diplomatiques. On peut également citer le Joint Nordic Embassies à Berlin qui prévoit l'hébergement commun des services diplomatiques du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède dans la capitale allemande. Le Memorandum of Understanding for Enhancing Mutual Support at Missions Abroad conclu entre le Royaume-Uni et le Canada est un autre exemple d'aménagement de l'exercice de la compétence diplomatique. L'Inde a pour sa part délégué à une structure privée (VFS) la délivrance de passeports et de visas, tandis que la Suisse a été mandatée par le Lichtenstein pour le représenter lors de la négociation de certains traités et pour fournir une protection consulaire. La Suisse est par ailleurs responsable de la défense du Lichtenstein. Cet arrangement est en réalité assez proche de ceux que l'on peut trouver dans le cadre de la libre association.

Par ailleurs, la Charte des Nations Unies, si elle établit que tous les membres sont des États souverains, n'impose pas à tout État souverain d'en devenir membre. Ainsi, Kiribati, Nauru ou encore Tonga ont attendu plusieurs années après leur accession à l'indépendance pour devenir membre des Nations Unies. D'ailleurs, le secrétariat général des Nations Unies a reconnu la pleine capacité des Îles Cook et de Niue à conclure des traités respectivement en 1992 et 1994, alors même qu'ils n'en sont pas membres.

Du point de vue interne, un certain nombre de compétences restent à transférer à la Nouvelle-Calédonie. Là encore, deux voies sont envisageables. La première réside pour l'État dans le fait de conserver un certain nombre de compétences dont la Nouvelle-Calédonie ne souhaiterait pas le transfert immédiat. La seconde consisterait à conférer à la Nouvelle-Calédonie l'ensemble des compétences, y compris régaliennes, celle-ci décidant alors d'en rétrocéder certaines à l'État. Les modalités d'exercice des compétences rétrocédées pourraient alors être réglées par une convention entre les deux entités, à l'image de la convention fiscale entre la France et la Nouvelle-Calédonie³⁰.

Les réflexions sur l'organisation interne de la Nouvelle-Calédonie sont à ce stade très peu avancées, même si la réflexion sur l'exercice par la Nouvelle-Calédonie de tout ou partie de certaines compétences régaliennes comme la justice ou l'ordre public ont pu être ébauchées lors de missions d'experts. Il s'avère néanmoins que le travail produit dans ce cadre est peu avancé. L'État n'a pas souhaité jusqu'ici encourager le travail de réflexion puisque le haut-commissaire Thierry Lataste avait au lendemain du référendum de novembre 2018 indiqué qu'il convenait d'attendre les résultats du deuxième référendum pour lancer un travail de réflexion sur les futures institutions.

Il semble toutefois qu'aujourd'hui la mission la plus urgente de l'État soit de mettre les partenaires autour de la table pour envisager un avenir en commun dans des conditions pérennes. En dehors du positionnement sus-évoqué de Calédonie Ensemble, les réactions des autres partenaires politiques ne paraissent pour l'instant aller dans ce sens et l'on semble loin d'un abandon des postures dogmatiques. Ainsi, après l'annonce lors de la Convention nationale du FLNKS du 17 octobre d'une demande d'organisation du troisième référendum à partir du 21 avril 2021, l'Union Calédonienne vient de confirmer ce positionnement lors de son Congrès du 8 novembre. Dans ce cadre, les mots durs du Président de l'Union Calédonienne, Daniel Goa, à l'endroit du ministre de l'Outre-Mer Sébastien Lecornu n'augurent pas non plus un assouplissement de la posture indépendantiste. En effet, le dirigeant indépendantiste voit en Sébastien Lecornu

« un jeune ministre qui méconnaît les dossiers au niveau local » et qui « participe à un gouvernement qui, à la différence de ces prédécesseurs, de droite comme de gauche, n'a pas de culture politique calédonienne. Au point de sous-estimer, une fois de plus, la responsabilité de l'État dans les problèmes que traverse notre société. Ce sont là des défauts qui risquent de rendre le dialogue difficile »³¹.

De là à faire intervenir un ancien Premier ministre très investi jusqu'à il y a peu dans le dossier calédonien pour renouer les fils du dialogue, il n'y a qu'un pas...

En tout état de cause, à l'heure actuelle, les indépendantistes sont donc fermés à toute négociation sur l'avenir institutionnel en dehors d'une hypothèse du Oui, avant le troisième référendum.

Le dialogue ne semble pas plus à l'ordre du jour du côté des Républicains malgré l'affirmation d'une volonté de rentrer dans un dialogue « apaisé et constructif » peu démontré dans les faits. Des demandes telles que l'abandon des bureaux délocalisés, en réponse au refus réitéré de l'inscription automatique des natifs calédoniens de droit commun au même titre que ceux de statut coutumier en 2022, augurent de la tension à venir.

Dans ce cadre peu apaisé, peut-être que la proposition de Calédonie Ensemble mérite d'être explicitée pour éclairer ce qu'elle pourrait recouvrir. Cela pourrait correspondre à l'État associé...

30. Convention fiscale entre la France et la Nouvelle-Calédonie, BOI-INT-CVB-NCL, <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1771-PGP.html/identifiant=BOI-INT-CVB-NCL-20160728>.

31. NC 1^{ère} 9 novembre 2020.