



HAL
open science

Le référendum d'autodétermination du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie

Carine David

► **To cite this version:**

Carine David. Le référendum d'autodétermination du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie: Les effets ambivalents d'un résultat (in)attendu. *Politeia* [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2018, 34, pp.3-25. hal-03964150

HAL Id: hal-03964150

<https://hal.science/hal-03964150>

Submitted on 30 Jan 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.

Le référendum d'autodétermination du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie Les effets ambivalents d'un résultat (in)attendu

Carine David

Professeur de droit public

Université des Antilles

Laboratoire Caribéen en Sciences Sociales (LC2S)

Colonie française à partir de 1853, date de sa prise de possession par la France, la Nouvelle-Calédonie devient en 1946 un territoire d'outre-mer (TOM). Sous la pression d'un mouvement indépendantiste encouragé par un Etat français incapable de maintenir une autonomie accordée en 1956, la Nouvelle-Calédonie connaîtra ensuite une « valse des statuts »¹, autrement appelée « yoyo institutionnel »², à partir des années 1960 et pendant près de trois décennies. La période 1956-1988 verra en effet se succéder une dizaine de statuts³ qui esquisseront progressivement les grands traits du statut actuel de la Nouvelle-Calédonie.

En effet, l'architecture institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie telle qu'elle existe aujourd'hui est le fruit d'une évolution statutaire graduelle qui a fait muer ce territoire ultramarin en une collectivité d'une originalité incontestable dans le cadre de l'Etat unitaire français, enviée par nombre de ses congénères. De statuts issus de décisions unilatérales imposées par un Etat enfermé dans son conservatisme jacobin à la nécessaire recherche du consensus imposée par la mutation de la revendication autonomiste en volonté sécessionniste, la Nouvelle-Calédonie a construit, pas-à-pas, un statut institutionnel inventif, original et sur mesure.

Ainsi, la loi-cadre Deferre de 1956 a initié une autonomie importante par un transfert massif de compétences et un exécutif local collégial. Le statut Stirn de 1976 a ensuite permis l'expérience – alors infructueuse – d'un gouvernement local dont les membres sont désignés par l'assemblée délibérante à la représentation proportionnelle. Les ordonnances de 1982 ont apporté les outils de rééquilibrage économique et social indispensables à un développement plus égalitaire de la Nouvelle-Calédonie, tandis que le statut Lemoine de 1984 a introduit un fédéralisme interne *via* un découpage territorial en six « pays », dont la logique sera confirmée au fil des statuts suivants pour aboutir à la création du découpage provincial en

¹ S. JACQUEMART, « Inventer la Nouvelle-Calédonie », *Annuaire des collectivités locales*, t. 9, 1989, p. 64.

² G. 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'outremer », 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.

³ Le statut de la loi-cadre Deferre de 1956 accorde une autonomie importante à la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci sera revue à la baisse avec la loi dite « Jaquinot » de 1963 et les lois dites « Billote » de 1969. Le statut « Stirn » de 1976 accordera à nouveau une autonomie importante. Mais les violences liées à la revendication indépendantiste imposeront à l'Etat de proposer en vain des statuts différents afin de faire revenir le calme : sept ordonnances sont adoptées en 1982, puis le statut « Lemoine » en 1984, le Statut « Fabius-Pisani » en 1985, les statuts « Pons I » en 1986 et « Pons II » en 1988. Enfin, toujours en 1988, les accords de Matignon-Oudinot permettront une pause institutionnelle de dix années.

1988. L'accord de Nouméa de 1998 finalise cette architecture en dotant le Congrès de la Nouvelle-Calédonie d'un pouvoir législatif et en instaurant, avec succès cette fois, un exécutif composé de représentants des principales forces politiques locales aussi bien loyalistes qu'indépendantistes, poussant à son paroxysme la logique du consensus consubstantielle à la culture océanienne.

Dépassant pour la première fois le cadre constitutionnel fixé par la Constitution de 1958, l'accord de Nouméa, résultat de la négociation tripartite entre l'Etat et les représentants politiques locaux issus des deux mouvances politiques, aboutit à la mise en place d'une collectivité territoriale *sui generis* dont l'autonomie institutionnelle et normative fait pâlir d'envie bien des Etats fédérés et qui remet au goût du jour la fameuse interrogation de Thierry Michalon : la République française, une fédération qui s'ignore ?⁴

Le cadre juridique et politique exceptionnel ainsi mis en place s'explique par une logique d'émancipation progressive, la Nouvelle-Calédonie étant inscrite sur la liste des territoires non autonomes à décoloniser de l'Organisation des Nations-Unies. C'est donc logiquement qu'il a été prévu que le cycle de vingt années instauré dans le cadre de l'accord de Nouméa se clôturait par le recours à un référendum d'autodétermination⁵ afin de permettre, selon l'expression consacrée par l'article 53 alinéa 3 de la Constitution, aux « populations intéressées » de s'exprimer quant à leur destinée, au sein ou à côté de la République française.

Soixante ans après un premier référendum d'autodétermination, lors de la consultation visant à approuver la Constitution de 1958, les « populations intéressées » de Nouvelle-Calédonie ont dû répondre le 4 novembre 2018 à la même question : celle du rattachement de ce territoire océanien à la France. A cet égard, le référendum du 4 novembre 2018 présente une certaine ambivalence. Il constitue tout d'abord un aboutissement en ce qu'il répond à la revendication d'autodétermination formulée par les indépendantistes depuis près d'un demi-siècle (I). Dans le même temps, et paradoxalement pour une consultation couperet de ce type, il aboutit un *statu quo*, son résultat n'étant pas suffisamment tranché pour mettre fin au processus d'émancipation (II).

I – Le référendum du 4 novembre 2018⁶ ou l'aboutissement de la revendication indépendantiste

1958-2018. Si cette période correspond à la vie de la Constitution de la V^{ème} République, elle constitue également la période qui sépare les deux seuls véritables référendum d'autodétermination ayant été l'occasion pour l'ensemble des « populations intéressées » de Nouvelle-Calédonie de se prononcer sur leur destinée française. Que s'est-il donc passé dans ce territoire ultramarin pour que le « oui » à la République exprimé par 98% de la population en 1958 soit aujourd'hui réduit à 56% ? Si le chemin a été long et

⁴ T. MICHALON, « La République française, une fédération qui s'ignore ? », *R.D.P.*, 1982, p. 623-688.

⁵ Trois référendum en l'occurrence, on le verra plus loin.

⁶ Pour une approche complète du référendum, voir le dossier spécial consacré à la consultation dans la *Revue juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie*, n° 31/2018.

tumultueux pour aboutir à cette consultation (A), la consultation a pu se dérouler sereinement malgré une impréparation surprenante pour un évènement prévu de longue date⁷(B).

A – Le chemin tumultueux de la Nouvelle-Calédonie vers son autodétermination

En 1958, la Nouvelle-Calédonie, comme bon nombre d'anciennes colonies françaises, a son premier rendez-vous avec l'autodétermination lorsque le Général De Gaulle double l'enjeu de la consultation populaire sur le projet de Constitution de la Vème République pour les populations ultramarines. Le referendum a non seulement vocation à approuver le projet d'une nouvelle loi fondamentale pour l'ensemble de la République, mais encore celle d'affirmer la volonté de la pérennisation de leur rattachement à la France pour les populations d'outre-mer issues des territoires les plus autonomes.

A cet égard, le OUI massif à 98,12% exprimé alors par les calédoniens contraste avec l'évolution rapide de la revendication indépendantiste dans les quinze années qui suivront.

Pourtant, ce choix est l'expression de 76,86% d'un corps électoral venant récemment d'accéder à l'universalité⁸ et encouragé par l'octroi d'un tout récent statut d'autonomie très poussé, a priori réservé aux collectivités africaines. En effet, deux ans plus tôt, le choix a été fait d'octroyer aux collectivités africaines un statut d'autonomie renforcée afin de tenter d'endiguer la revendication indépendantiste dans cette région.

Dans un discours prémonitoire⁹, G. Defferre dira à ceux qui s'interrogent sur l'opportunité d'accorder une telle autonomie aux collectivités ultramarines : « *Ne donnons pas l'impression de n'agir qu'à demi, qu'à regret, de reprendre d'une main ce que nous accordons de l'autre. Rappelons-nous que rien n'est plus imprudent qu'une certaine forme de prudence. Sachons faire confiance à ceux dont la fidélité ne nous a jamais fait défaut* »¹⁰.

Forte de cette confiance, la population calédonienne votera donc pour la maintien dans la République française à une très forte majorité. Pour F. Angleviel, « *ce vote, qui n'est pas contradictoire avec la volonté de bénéficier d'une véritable autonomie administrative, sera interprétée à Paris comme l'acceptation « passive » d'un retour progressif à la direction des affaires locales par l'Etat* »¹¹.

Pourtant, le 18 décembre 1958, l'assemblée territoriale rejette le statut de département d'outre-mer (DOM) qui ne confère pas assez d'autonomie et celui d'Etat membre de la Communauté qui oriente vers une indépendance qui n'est alors pas souhaitée. Les élus locaux choisissent la solution médiane, le statut de territoire d'outre-mer (TOM). Pour les dirigeants

⁷ C. DAVID, « Les modalités d'organisation du référendum d'autodétermination calédonien », *Revue juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie*, n° 31/2018, p. 145-151.

⁸ L'ensemble de la population kanak a accédé à la citoyenneté en 3 étapes entre 1946 et 1957 où le suffrage devient universel en Nouvelle-Calédonie. Voir F. ANGLEVIEL, « La Nouvelle-Calédonie en 1958, ou la primauté du territorial sur le national », *Outre-Mers. Revue d'histoire*, 2008, pp. 134-135.

⁹ Prémonitoire, parce que l'Etat fera par la suite exactement ce que G. Defferre déconseille alors, provoquant ainsi une forte poussée indépendantiste en Nouvelle-Calédonie. La prudence de l'Etat en voulant réduire l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie par crainte d'une escalade dans les revendications aura effectivement été très imprudente...

¹⁰ G. DEFFERRE, « Discours », *J.O.R.F. Débats de l'Assemblée nationale*, 21 mars 1956, Paris, p. 1108.

¹¹ F. ANGLEVIEL, op. cit., p. 143.

du parti majoritaire, l'Union calédonienne, l'autonomie budgétaire, financière et douanière dont dispose déjà la Nouvelle-Calédonie n'est que le premier stade d'une autonomie plus étendue. C'est cette évolutivité souhaitée par l'Union calédonienne qui sera considérée comme dangereuse par ses adversaires politiques. Dans ce contexte, la création du Centre d'Expérimentation du Pacifique (CET) relatif aux essais nucléaires en 1963 en Polynésie française va entraîner la diminution progressive de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie. « *Le conseiller du Général pour l'Afrique (et le Pacifique), J. Foccard, prenait en compte la théorie des dominos : si la Nouvelle-Calédonie obtenait une autonomie croissante voire un jour l'indépendance, la Polynésie française lutterait pour obtenir la même évolution* »¹².

En conséquence, l'Etat diminue progressivement l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie au cours des années 1960, brisant la confiance et provoquant la radicalisation des revendications, certains groupuscules commençant à revendiquer l'indépendance. Cette radicalisation ira grandissante dans les années 1970 et rendra inéluctable la nécessité d'organiser un nouveau vote d'autodétermination dès le début des années 80. Si la revendication sera satisfaite sur le principe dès 1983 dans la déclaration de Nainville-les-Roches, il aura néanmoins fallu attendre trente-cinq années supplémentaires pour que les conditions de la tenue d'une telle consultation soient remplies.

Pourtant plusieurs statuts ont prévu l'occurrence d'un tel référendum, au premier rang desquels le statut Lemoine de 1984, chargé de mettre en œuvre la déclaration de Nainville-les-Roches qui inaugure la mise en place d'un statut institutionnel issu d'une négociation politique tripartite. Ainsi, la loi du 6 septembre 1984¹³ dispose qu'à « *l'issue d'un délai de 5 ans, les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances seront consultées par voie de référendum conformément aux dispositions de l'article 53 (alinéa 3) de la Constitution*¹⁴ ». La loi renvoie néanmoins à un comité Etat/territoire¹⁵ le soin de déterminer les conditions d'exercice du droit à l'autodétermination, éludant ainsi temporairement la très sensible question de la composition du corps électoral référendaire. Néanmoins, cette consultation ne sera pas organisée : les violences accompagnant la mise en place des institutions issues de la loi du 6 septembre 1984 aboutiront à la proclamation de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie¹⁶ et le statut Lemoine ne sera jamais appliqué.

Pour tenter de répondre aux revendications indépendantistes et endiguer les violences, l'Etat propose alors un nouveau statut, dit « Fabius-Pisani ». L'article 1^{er} de la loi du 23 août 1985¹⁷ dispose alors que les populations intéressées de Nouvelle-Calédonie se prononceront au plus tard le 31 décembre 1987 par référendum quant à leur rattachement à la France. Il est là encore renvoyé à une loi ultérieure pour fixer les conditions d'exercice du droit à

¹² F. ANGLEVIEL, op. cit., p. 145.

¹³ Loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, *JORF* du 7 septembre 1984, p. et s.

¹⁴ Article 53 alinéa 3 de la Constitution : « *Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées* ».

¹⁵ Composé pour moitié de représentants de l'Etat français et pour moitié de représentants politiques locaux au prorata de leur présence à l'Assemblée Territoriale.

¹⁶ Loi n° 85-96 du 25 janvier 1985 relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, *JORF* du 26 janvier 1985, p. 1087.

¹⁷ Loi n° 85-892 du 23 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, *JORF* du 24 août 1985, p. 9775 et s.

l'autodétermination. « *Mais c'est sans doute « trop peu, trop tard », comme Laurent Fabius, Premier ministre, l'affirmera à la tribune de l'Assemblée nationale en 1985* »¹⁸. Au surplus, le changement de majorité politique au niveau national quelques mois plus tard aboutira à la mise en place d'un nouveau statut et cette loi ne verra jamais le jour.

C'est finalement la loi du 17 juillet 1986¹⁹, aussi appelée « statut Pons 1 » qui accélérant encore un peu plus le processus référendaire, prévoit dans son article 1^{er} que « *dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances seront consultées sur l'accession du territoire à l'indépendance ou sur son maintien au sein de la République française...* ». Les modalités d'organisation du référendum et notamment la composition du corps électoral amené à se prononcer sont fixées quelques mois plus tard, par une loi du 5 juin 1987²⁰. En profond désaccord avec un corps électoral composé de personnes résidant en Nouvelle-Calédonie depuis seulement trois ans et vouant à l'échec la revendication sécessionniste, le F.L.N.K.S.²¹ appelle au boycott de la consultation. Le référendum se déroule néanmoins le 3 septembre 1987 et voit logiquement la victoire écrasante du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France à 98,30%, exprimé par 59,1% du corps électoral référendaire.

L'Etat, considérant alors que la question de l'indépendance n'est plus d'actualité, met en place un nouveau statut, dit « Pons 2 » par une loi du 22 janvier 1988²². Celle-ci n'entrera jamais en vigueur du fait de l'escalade des violences aboutissant à la tragédie de la prise d'otages de la grotte de Gossanah à Ouvéa durant laquelle 25 personnes²³ perdent la vie.

C'est par la signature des accords de Matignon-Oudinot le 26 juin 1988, sous la pression de l'Etat français qui parvient à renouer les fils du dialogue entre indépendantistes et loyalistes, que la paix revient. Point crucial de l'accord : un référendum d'autodétermination est prévu dix ans plus tard, en 1998 et ne pourront y participer que les personnes justifiant de leur résidence en Nouvelle-Calédonie en 1988, soit une exigence de dix ans de résidence au lieu de trois prévus pour le référendum de 1987. Cet accord est scellé par la loi référendaire du 9 novembre 1988, approuvée par référendum national²⁴.

Finalement, un consensus politique émerge localement au début des années 1990 pour considérer que l'organisation d'un référendum d'autodétermination en 1998 risquerait de

¹⁸ A. CHRISTNACHT, « L'avenir de l'Accord de Nouméa », *Revue juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie*, n° 2, 2003/2, p. 5.

¹⁹ Loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JORF* du 1986, p. et s.

²⁰ Loi n°87-369 du 5 juin 1987 organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévu par l'al. 1 de l'art. 1 de la loi 86-844 du 17-07-1986 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JORF* du 6 juin 1987, p. 6143 et s.

²¹ Le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) est un rassemblement de partis politiques militant pour l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie.

²² Loi n° 88-82 du 22 janvier 1988 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie, *JORF* du 26 janvier 1988, p. 1231 et s.

²³ Six représentants de force de l'ordre et 19 indépendantistes, preneurs d'otages.

²⁴ L'abstention au niveau national est de 63,11 %. Le « oui » l'emporte à 80 %. En Nouvelle-Calédonie, l'abstention est de 36,7 %, le « oui » l'emporte avec 57,03 % des suffrages exprimés. Il est à noter que le « non » a reçu par 67 % des suffrages dans la Région Sud, révélant le rejet de l'accord par les électeurs loyalistes, en grande partie du fait des dispositions prévoyant un nouveau référendum d'autodétermination.

remettre en cause une paix civile encore fragile. En conséquence, l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 actera le report du référendum d'autodétermination à 2014 au plus tôt et 2018 au plus tard. La consultation populaire prévue en 1998 a lieu mais porte finalement sur l'assentiment de la population locale quant au contenu de l'accord de Nouméa.

En application de cet accord constitutionnalisé en juillet 1998²⁵, un référendum est organisé le 4 novembre 2018. Se déroulant dans d'excellentes conditions, le vote aboutit au rejet de l'indépendance par 56, 67% des suffrages exprimés, avec un taux de participation s'élevant à 81,01% des inscrits sur la liste électorale référendaire²⁶.

B - Une impréparation sans conséquence majeure : tout vient à point à qui sait attendre...

A quelques mois de l'échéance fixée par la loi organique statutaire²⁷ pour l'organisation du référendum²⁸, l'observateur restait médusé devant le constat d'une impréparation inquiétante et surprenante.

En effet, moins de 8 mois avant le terme prévu par les textes, aucun élément essentiel pour la tenue du scrutin n'était acté : la question n'était pas formulée et ne faisait l'objet d'aucun consensus, la date n'était pas discutée et le corps électoral restait sujet à un certain nombre de difficultés dont l'absence de règlement était affirmée par certains partis indépendantistes dont l'Union Calédonienne, comme un risque avéré d'appel au boycott. Par ailleurs, les conditions de déroulement du scrutin n'étaient aucunement arrêtées.

Ceci apparaît paradoxal alors que l'organisation du référendum était actée depuis 1998 et qu'il ne faisait guère de doutes depuis plusieurs années que la consultation aurait bel et bien lieu. La paralysie des pouvoirs publics a, il est vrai, été largement alimentée par les tergiversations d'une classe politique locale engluée dans les conflits interpersonnels²⁹. Elle a néanmoins un temps suscité des interrogations sur la capacité des autorités politiques locales comme étatiques à prendre les décisions nécessaires à l'organisation d'une consultation dont les conséquences concrètes de son occurrence ont été occultées pendant trop longtemps.

Pour autant, tout est bien qui finit bien puisque le timing s'est largement accéléré et, dans un séquençage très rapide, la date, puis la question, ont été fixées, respectivement les 19 et 27 mars 2018. Puis, c'est la composition du corps électoral qui a été tardivement arrêtée. Enfin, les modalités d'organisation pratiques du référendum ont été adoptées dans une urgence qui aurait pu être évitée.

²⁵ Loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, *J.O.R.F.*, 21 juillet 1998.

²⁶ Proclamation des résultats du référendum par la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, *JORF* du 7 novembre 2018.

²⁷ Loi organique n° 99-209 modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

²⁸ Les dispositions de l'article 217 alinéa 1^{er} de la loi organique imposaient l'organisation du référendum au plus tard le 11 novembre 2018, cette dernière date étant d'ailleurs peu probable eu égard au centenaire de l'armistice de la Première Guerre Mondiale.

²⁹ Particulièrement dans le camp loyaliste.

1. Le temps et l'objet

Le premier élément à avoir été fixé a été la date du référendum. L'article 217 alinéa 1^{er} de la loi organique statutaire³⁰ confiait aux élus calédoniens la responsabilité de fixer cette date de la consultation avant le 10 mai 2018, faute de quoi le Gouvernement de la République prendrait la main pour décider du calendrier référendaire.

C'est finalement par une délibération du 19 mars 2018³¹, soit moins de deux mois avant l'échéance du terme imposé par le texte statutaire, que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a fixé la date de la consultation à l'échéance la plus tardive possible, à savoir le 4 novembre 2018. En effet, la consultation ne pouvant pas avoir lieu pendant les six derniers mois du mandat du Congrès ayant démarré au lendemain des élections du 11 mai 2014, le référendum devait avoir lieu au plus tard le 11 novembre 2018. Toutefois, cette date n'étant pas envisageable puisque constituant le centième anniversaire de l'armistice de la Première Guerre Mondiale, c'est donc la date du 4 novembre qui a été retenue.

Deuxième obstacle contourné : la question posée aux électeurs. Le II de l'article 216 de la loi organique statutaire dispose qu'un décret en conseil des ministres, après consultation du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, fixe le texte de la question posée.

Le débat sur la question a longtemps tourné autour de la possibilité ou non « d'éclairer » les options proposées aux électeurs³², c'est-à-dire d'accompagner la question de documents ou d'éléments annexes, tel qu'un projet de statut ou de constitution. Cette éventualité se heurtait néanmoins à des obstacles juridiques insurmontables. Outre l'impossibilité évidente d'éclairer le « OUI »³³, ayant pour conséquence celle d'explicitier le « NON » sauf à risquer un déséquilibre dans la question posée et par là, sa déloyauté, la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et particulièrement sa décision du 2 juin 1987³⁴ portant justement sur cette problématique dans le cadre du référendum d'autodétermination de 1987 en Nouvelle-Calédonie, a clos le débat.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel précise « *que s'il est loisible aux pouvoirs publics, dans le cadre de leurs compétences, d'indiquer aux populations intéressées les orientations envisagées, la question posée aux votants ne doit pas comporter d'équivoque, notamment en ce qui concerne la portée de ces indications* »³⁵. Or, la formulation de la question retenue et soumise à son appréciation, si elle proposait l'alternative entre

³⁰ « *La consultation est organisée au cours du mandat du congrès qui commencera en 2014 ; elle ne peut toutefois intervenir au cours des six derniers mois précédant l'expiration de ce mandat. Sa date est fixée par une délibération du congrès adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Si, à l'expiration de l'avant-dernière année du mandat du congrès commençant en 2014, celui-ci n'a pas fixé la date de la consultation, elle est organisée à une date fixée par le Gouvernement de la République* ».

³¹ Le Congrès a en effet fixé la date de la consultation au 4 novembre 2018 par délibération du 19 mars 2018 adoptée à la majorité des 3/5^{ème} (38 membres du Congrès ont voté pour, rassemblant les voix des indépendantistes (UC-Nationalistes et FLNKS et UNI) et celles de Calédonie ensemble).

³² Pour plus de détails sur cet aspect : C. David, « Les modalités d'organisation du référendum d'autodétermination calédonien », *op. cit.*, p. 145 et s.

³³ Eclairer le « OUI » reviendrait en effet à poser des limites au Constituant calédonien qui naitrait de l'accession de la Nouvelle-Calédonie à l'indépendance, ce qui est bien sûr impossible.

³⁴ Décision n° 87-226 DC du 2 juin 1987, Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JORF* du 4 juin 1987, p. 6058.

³⁵ Décision n° 87-226 DC, *op. cit.*, considérant n° 7.

indépendance et maintien dans la France, prévoyait dans ce dernier cas de porter à la connaissance des intéressés les éléments essentiels du statut d'autonomie. Pour le juge constitutionnel, une telle solution serait « équivoque »³⁶ en ce qu'elle pourrait faire naître chez les votants « l'idée erronée que les éléments du statut sont d'ores et déjà fixés, alors que la détermination de ce statut relève, en vertu de l'article 74 de la Constitution, d'une loi prise après consultation de l'assemblée territoriale »³⁷. En conséquence, une telle solution ne satisfait « pas à l'exigence constitutionnelle de clarté de la consultation » et ne peut donc être mise en œuvre.

Tout éclairage étant donc exclu, il restait à se concentrer sur la formulation d'une question répondant aux exigences de loyauté et de clarté imposées par le juge constitutionnel.

Si le contexte politique calédonien rendait assez évident le choix d'une question binaire, sa rédaction nécessitait de trouver un consensus entre les acteurs politiques locaux, afin que l'Etat soit à même d'arrêter une question dont la neutralité soit reconnue par tous. Ce fut chose faite après un marathon consultatif organisé à Matignon lors du XVII^{ème} comité des signataires de l'accord de Nouméa, le 27 mars 2018³⁸. Le consensus fut atteint entre les parties prenantes sur la questions suivante : « Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ? »³⁹.

Si la formulation de cette question peut en elle-même faire l'objet de multiples commentaires, notamment s'agissant de la redondance ou non des termes employés ou encore de la notion de « pleine » souveraineté, il sera simplement retenu ici que le Conseil constitutionnel⁴⁰ a considéré que cette question remplissait les exigences de loyauté et de clarté.

2. Le corps électoral référendaire

Au vu des enjeux, on peut considérer que ce n'est que tardivement que la question du corps électoral référendaire a été sérieusement abordée.

On aurait pourtant pu s'attendre, qu'eu égard à son caractère éminemment sensible et stratégique, elle soit abordée largement en amont du scrutin. Tel n'a pas été le cas. Les attermolements relatifs au corps électoral pour les élections aux assemblées de province et au Congrès semblent à cet égard avoir plus jouer un rôle d'occultant que de catalyseur. En effet, englués dans ce que l'on pourrait appeler une « saga politico-juridique » qui a duré de 1999 à 2014 s'agissant de la définition du corps électoral appelé à voter lors des élections pour les assemblées provinciales et territoriale, ni les élus locaux, ni l'Etat n'ont semblé s'intéresser au corps électoral référendaire et aux modalités pratiques d'inscription sur la liste électorale

³⁶ *Ibid*, considérant n° 9.

³⁷ *Ibid*.

³⁸ https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/03/28/nouvelle-caledonie-un-compromis-a-ete-trouve-sur-la-question-posee-lors-du-referendum-d-independance_5277257_823448.html (dernier accès le 28/11/2018).

³⁹ Décret n° 2018-457 du 6 juin 2018 portant convocation des électeurs et organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, *JORF* du 7 juin 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2018/6/6/MOMO1813070D/jo/texte>

⁴⁰ En effet, le juge constitutionnel donne son avis sur le texte des questions référendaires, lequel n'est pas publié. Le Conseil d'Etat considère par ailleurs que le décret présidentiel pris dans ce cadre est un acte de Gouvernement, insusceptible de recours pour excès de pouvoir (CE 29 avril 1970, Comité des chômeurs de la Marne).

spéciale, désormais dénommée « LESC » ou liste électorale spéciale pour la consultation dans le jargon calédonien.

Pourtant, une lecture rapide de l'article 218 de la loi organique statutaire fixant la composition de ce corps électorale laissait déjà apparaître quelques faiblesses, synonymes de risques de blocage et donc de boycott. Une notion semblait particulièrement problématique : la référence à la notion de « centre des intérêts matériels et moraux au d) et e) de l'article 218. Si le principe même du recours par le législateur à une notion aussi floue et contestée du fait de son imprécision en droit administratif pour déterminer les électeurs référendaires pose en soi question, il semblait encore plus inquiétant que nul ne se soucie de la source potentielle de difficulté que pouvait représenter l'utilisation de cette expression. Plus généralement, l'absence de préoccupation relative à ce corps électorale jusqu'en 2014, année à partir de laquelle la consultation pouvait avoir lieu, apparaît de ce point de vue très surprenante, particulièrement eu égard aux graves difficultés vécues s'agissant des imprécisions dans la rédaction des dispositions relatives à la « LESP » ou liste électorale spéciale provinciale, ayant nécessité rien de moins qu'une révision constitutionnelle pour tenter d'aplanir la situation.

Ce n'est donc qu'à partir du XII^{ème} comité des signataires de l'accord de Nouméa du 3 octobre 2014 que l'attention s'est portée sur le corps électorale référendaire. Curieusement néanmoins, les demandes formulées ne concernaient pas la détermination précise des personnes autorisées à voter, qui n'a visiblement soulevé aucune question, mais plutôt sur celle des personnes qui pourraient être inscrites d'office sur la liste électorale référendaire.

Lors de ce XII^{ème} comité des signataires, les partenaires politiques se sont en effet mis d'accord sur la possibilité d'inscrire d'office sur les listes électorales les personnes de statut civil coutumier, c'est-à-dire la grande majorité de la population kanak. Cette demande trouvait son fondement dans l'inquiétude de la part des élus indépendantistes de la non-inscription de nombreux kanak sur la liste électorale générale, et partant sur les listes électorales spéciales (provinciales et référendaires). En effet, les chiffres du recensement de 2014 laissaient apparaître un différentiel de 20.000 personnes recensées toutes ethnies confondues⁴¹ mais non inscrites sur la liste électorale générale. Par ailleurs, la Direction de la Gestion et de la Réglementation des Affaires Coutumières (DGRAC) du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avait pour sa part présenté un rapport très discutable et discuté⁴² concluant à l'absence de 25.000 électeurs de statut civil coutumier sur la liste électorale générale⁴³, chiffres finalement revus à la baisse par l'Etat à 4.628 personnes de statut civil coutumier. Affinant son estimation à l'aide de rapprochements de fichiers, les services de l'Etat purent déterminer que le nombre de natifs résidant de manière générale en Nouvelle-Calédonie, non-inscrits sur la liste électorale générale, était de 11.222, sans considération de leur statut civil ou de leur origine ethnique.

⁴¹ Le recensement en Nouvelle-Calédonie prend en considération le facteur ethnique, permettant ainsi de mieux cibler les politiques publiques.

⁴² https://www.ncpresse.nc/LISTE-ELECTORALE-POUR-LA-CONSULTATION-QUELQUES-VERITES-SUR-LES-CHIFFRES_a7440.html

⁴³ Cette estimation reposait sur une estimation du nombre de personnes de statut civil coutumier en âge de voter, soit 90.749 personnes par rapport au nombre d'électeurs de statut civil coutumier inscrits sur la liste électorale générale, représentant alors un total de 65.000 personnes.

Lors d'un comité des signataires exceptionnel du 5 juin 2015⁴⁴, les représentants politiques locaux se sont alors accordés sur la nécessité d'élargir la possibilité, de manière exceptionnelle et en raison de l'enjeu de la consultation, d'une inscription d'office de certaines personnes résidant en Nouvelle-Calédonie⁴⁵ sur la liste électorale générale, préalable nécessaire à leur inscription sur la liste électorale spéciale pour la consultation.

Saisi des dispositions tendant à mettre en œuvre cette procédure d'inscription d'office *via* son contrôle de la loi organique modificative, le Conseil constitutionnel a, dans une décision du 30 juillet 2015⁴⁶, jugé « *qu'en présumant que les électeurs remplissant de telles conditions détiennent le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie, y compris pour ceux des électeurs qui sont nés avant le 1^{er} janvier 1989, le législateur organique n'a pas méconnu les stipulations du point 2.2.1 de l'accord de Nouméa* ».

Enfin, lors du XVI^{ème} comité des signataires du 2 novembre 2017, les partenaires politiques se sont mis d'accord pour considérer qu'une durée de résidence de trois ans en Nouvelle-Calédonie, associée au fait d'être né sur le territoire, constitue une présomption simple de détention du centre des intérêts matériels et moraux, autorisant une inscription d'office. Celle-ci n'a donc pas de caractère automatique et peut faire l'objet d'un avis de la commission consultative d'experts, créée en 2015⁴⁷ et chargée de rendre un avis, à la demande de tout membre d'une commission administrative spéciale⁴⁸ sur les demandes d'inscription fondées sur la condition, liée au « centre des intérêts moraux et matériels », prévue au d) et au e) de l'article 218.

⁴⁴Compte rendu du Conseil des ministres du 10 juin 2015.

⁴⁵ Cela concernait les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et qui, ayant rempli les conditions pour voter lors de la consultation du 8 novembre 1998 sur l'Accord de Nouméa, ont été inscrites sur les listes électorales spéciales des élections provinciales au titre du a) de l'article 188. Cela incluait également d'une part les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et qui ont été inscrites sur la liste électorale spéciale pour les élections du congrès et des assemblées de province au titre du b) de l'article 188. Elle concerne d'autre part les personnes nées en Nouvelle-Calédonie, ayant atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998, et qui ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province. Cela concerne enfin les personnes qui sont nées à compter du 1^{er} janvier 1989 et qui ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province et qu'un de leur parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998. Relevé de conclusions du Comité des signataires exceptionnel de l'Accord de Nouméa du vendredi 5 juin 2015. <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2015-06-10/les-conclusions-du-comite-des-signataires-exceptionnel-de-l->

⁴⁶Conseil constitutionnel, décision n° 2015-716 DC du 30 juillet 2015, Loi organique relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

⁴⁷ Article 218-1 de la loi organique modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Cette commission n'a rendu que sept avis. Voir <http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Politiques-publiques/Referendum-2018/Le-cadre-juridique/Centre-des-interets-materiels-et-moraux-les-avis-de-la-commission-consultative-d-experts>

⁴⁸ Sachant que les commissions administratives spéciales se prononcent sur la base des éléments fournis par l'État, à partir du croisement de fichiers nominatifs dont l'utilisation sera permise de manière exceptionnelle et à cette seule fin. À cet égard, il a été rappelé par le Conseil d'État dans un avis n° 393431 du 7 septembre 2017 et par la Commission nationale informatique et libertés (Délibération n° 2017-255 du 21 septembre 2017 de la CNIL autorisant le ministère des Outre-mer à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour objet l'interconnexion de fichiers en vue d'améliorer l'exhaustivité des listes électorales de Nouvelle-Calédonie et abrogeant la délibération n° 2016-351 du 17 novembre 2016 (Demande d'autorisation n° 2005274 v1), que la communication des résultats de ces croisements aux mairies de Nouvelle-Calédonie, s'agissant uniquement des ressortissants de leur commune, est possible, afin de faciliter la démarche de sensibilisation

A partir de la promulgation de la loi organique modificative le 19 avril 2018⁴⁹, la campagne d'inscription sur les listes électorales a connu un calendrier très contraint :

- 18 juin 2018 : Date limite pour demander une inscription volontaire sur la liste référendaire ;
- 30 juillet 2018 : Consultation en mairie de la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC) ;
- 9 août 2018 : Date limite pour les recours contentieux relatif aux inscriptions sur la LESC ;
- 31 août 2018 : Clôture de la liste électorale référendaire.

Il faut néanmoins saluer à cet égard la campagne de communication intense de l'Etat via notamment sa présence lors de nombreux événements publics, des campagnes d'affichage et de publicités radiotélévisées, ainsi que le développement d'outils numériques⁵⁰.

Le corps électoral référendaire s'est finalement porté au 31 août 2018 à 174.165 personnes⁵¹. Toutefois, le dispositif inédit mis en place par la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation en vue de lui permettre d'exercer son pouvoir de rectification de la liste y compris le jour du scrutin afin de consolider son exhaustivité le plus tard possible a permis l'inscription de quelques 104 personnes supplémentaires sur la liste électorale référendaire le jour même du scrutin⁵².

3. Des modalités d'organisation du scrutin adoptées au pas de charge

Les dispositions relatives aux modalités d'organisation du référendum sont essentielles en ce qu'elles participent à la transparence, à la clarté et à la loyauté du scrutin, conditions *sine qua none* de sa légitimité et de la crédibilité de son résultat. Il est fort regrettable qu'elles aient été adoptées si tardivement et rapidement.

Le sénateur S. Artano⁵³ regrettait à cet égard que le « *dépôt tardif du texte sur le bureau du Sénat a introduit une importante contrainte temporelle, avec laquelle nous devons composer compte tenu du nombre important de mesures réglementaires à publier et des délais de recours à respecter avant l'expiration du délai prévu par l'accord, au mois de novembre 2018. Dans son avis du 30 novembre 2017, le Conseil d'État n'a pas manqué de*

⁴⁹ Loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, *JORF* du 20 avril 2018.

⁵⁰ Voir le site internet : <https://www.referendum-nc.fr/> ou encore la page facebook : <https://www.facebook.com/Elections.NC/>

⁵¹ Contre 152.457 inscrits pour les élections provinciales de 2014.

⁵² Voir les observations en annexe de la proclamation des résultats du référendum par la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, *JORF* du 7 novembre 2018.

1 155 personnes se sont présentées à un bureau de vote et n'y étaient pas inscrites.

Sur ces 1 155 personnes :

- 462 personnes étaient en réalité déjà inscrites dans un autre bureau de vote et y ont été orientées ;
- dans 104 cas, la commission a exercé son pouvoir de rectification (dans 85 cas pour inscrire la personne sur la LESC et dans 19 cas pour inscrire la personne dans le bureau de vote d'une autre commune) ;
- pour 589 personnes, la commission n'a pas procédé à la rectification de la liste (12 personnes ont été orientées vers le TPI, 297 autres ne remplissaient aucun des critères d'inscription d'office et pour 280 personnes, il n'a pas été permis de démontrer dans la journée que ces personnes remplissaient les conditions d'inscription d'office).

⁵³ S. Artano, compte rendu intégral, séance du 13 février 2018, Sénat, p. 1458.

souligner un calendrier particulièrement serré ». En effet, le Conseil d'État avait lui-même souligné cette difficulté, invitant le gouvernement « à évaluer avec soin les difficultés pratiques auxquelles ce calendrier pourrait donner lieu et à ne retenir que les modalités d'organisation les plus simples et les plus éprouvées ainsi que les moins susceptibles de donner lieu à des contestations contentieuses »⁵⁴.

Il est symptomatique à cet égard de constater que le texte a été adopté en première lecture sans que l'Assemblée nationale ne modifie la version adoptée par le Sénat, les députés de la majorité ayant pour instruction de rejeter tout amendement pour éviter une navette législative qui aurait risqué de mettre en péril le calendrier très contraint auquel était dès lors soumis le gouvernement.

Pourtant, le texte comporte des dispositions qui auraient mérité discussion.

Ainsi en est-il par exemple du fait d'exclure de la campagne officielle les partis et groupements n'étant pas représentés au Congrès de la Nouvelle-Calédonie. En effet, l'article 219 III alinéa 6 de la loi organique statutaire dispose que la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation est notamment chargée de « dresser la liste des partis et groupements habilités à participer à la campagne en raison de leur représentativité en Nouvelle-Calédonie ; celle-ci s'apprécie au vu de leur représentation au sein du congrès ». Seuls les quatre groupes politiques présents au congrès se sont donc vus reconnaître un accès aux médias pendant la campagne officielle, excluant les plus petits partis, voire des groupes issus de la société civile. Pourtant, l'opportunité politique et la constitutionnalité d'une telle solution semble discutable. « Circonscrire aux partis et groupes politiques au congrès l'accès à la campagne révèle une incapacité à concevoir l'émergence d'autres forces de discussion, notamment issues de la société civile qui pourraient pourtant porter un message moins clivant. Elle marginalise par ailleurs de manière discutable de facto tout parti politique qui ne représenterait pas six élus au congrès. Si de tels groupes n'existent pas aujourd'hui, rien ne dit que ce ne soit pas le cas pour les éventuels deuxième et troisième référendums qui auraient lieu après les élections provinciales de 2019, tant les résultats de la consultation pourraient être à l'origine d'un renouveau du paysage politique »⁵⁵.

Cette question fait par ailleurs écho à celle posée par le parti La République en Marche dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité lors de la campagne électorale pour les élections législatives de 2017. Dans sa décision du 31 mai 2017, le Conseil constitutionnel a invalidé les dispositions du Code électoral⁵⁶ incriminées en considérant que s'il était possible pour le législateur de « prendre en compte la composition de l'Assemblée nationale à renouveler et, eu égard aux suffrages qu'ils avaient recueillis, réserver un temps d'antenne spécifique à ceux des partis et groupements qui y sont représentés »⁵⁷, [il était néanmoins nécessaire] « de déterminer des règles propres à donner aux partis et groupements politiques qui ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale un accès aux

⁵⁴ Conseil d'État, Assemblée générale, n° 393830, relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, point 14.

⁵⁵ C. DAVID, Les modalités d'organisation du référendum d'autodétermination calédonien, *op. cit.*, p. 147.

⁵⁶ Avec prise d'effet différée au 30 juin 2018.

⁵⁷ Décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017, considérant n° 8.

antennes du service public de nature à assurer leur participation équitable à la vie démocratique de la Nation et à garantir le pluralisme des courants d'idées et d'opinions »⁵⁸.

Des discussions parlementaires plus sereines auraient peut-être permis aux députés de tenir compte de cette nouvelle donne constitutionnelle et de modifier en conséquence le texte organique. D'ailleurs, le parti travailliste de Nouvelle-Calédonie, qui avait appelé ses sympathisants au boycott du scrutin s'est ému de son impossibilité de participer à la campagne officielle par un courrier adressé au représentant de l'Etat en Nouvelle-Calédonie⁵⁹.

Il serait peut-être pertinent de modifier cette disposition afin de ne pas fragiliser le cadre juridique du prochain référendum.

Au-delà, la loi organique du 19 avril 2018 a validé un accès aux médias pendant la campagne sur une base consensuelle, comme c'est souvent le cas en la matière⁶⁰ qui a très bien fonctionné en pratique.

Elle a également comblé le vide juridique concernant les règles relatives au financement de la campagne électorale. L'article 216 II renvoie à un décret pour fixer les modalités de remboursement par l'État des dépenses faites pour la campagne par les partis ou groupements politiques habilités. Là encore, il semble discutable que seuls les partis politiques représentés substantiellement au congrès voient leurs frais de campagne pris en compte.

Par ailleurs, il était nécessaire de modifier la loi organique statutaire afin de tenir compte des décisions politiques actées lors du dernier comité des signataires afin « *de permettre au plus grand nombre de personnes remplissant les conditions requises de participer effectivement à la consultation de 2018 sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté* »⁶¹. La poursuite de cet objectif a induit la mise en place de dispositions très dérogoires au droit commun avec la mise en place de bureaux de vote délocalisés, laquelle a induit un durcissement des règles relatives aux procurations.

La recherche de la meilleure effectivité du droit de vote lors du référendum a en effet conduit à envisager la création de bureaux de vote délocalisés concernant les électeurs inscrits sur les listes électorales des cinq communes se situant hors de l'île principale, la « Grande Terre », à savoir Bélep, située à l'extrême nord de la province Nord, l'île des Pins à l'extrémité sud de la province Sud et les communes d'Ouvéa, de Maré et de Lifou constituant la province des îles Loyauté. En effet, un nombre important des personnes originaires de ces communes insulaires résident en réalité dans le Grand Nouméa, le plus souvent du fait de leur activité professionnelle.

⁵⁸ *Ibid*, considérant n° 9.

⁵⁹ <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/parti-travailliste-veut-du-temps-antenne-defendre-ses-idees-politiques-636484.html>

⁶⁰ Voir par exemple l'article L 167-1 al. 4 du Code électoral concernant les élections législatives, lequel dispose que le temps attribué à chaque groupement ou parti dans le cadre de la campagne est déterminé par accord entre les présidents des groupes intéressés à l'Assemblée nationale.

⁶¹ Exposé des motifs de la loi organique relative à l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, p. 12.

Dans ce contexte, et prenant en compte les difficultés liées au coût élevé des transports intérieurs, ainsi que l'irrégularité du trafic aérien, la création de bureaux de vote délocalisés est apparue comme une mesure nécessaire à l'optimisation de la participation⁶². Cela s'est d'ailleurs avéré exact puisque la participation dans les bureaux de vote délocalisés est supérieure à la moyenne, oscillant entre 90 et 99%⁶³.

Une autre question qui aurait mérité une discussion plus approfondie de la part de la représentation nationale réside dans les restrictions apportées au recours aux procurations. Alors que le Conseil d'État avait, en opportunité, écarté cette possibilité, la restriction des modalités de recours aux procurations a été réintroduite dans le texte. Initialement insérée dans le projet de loi à la suite de l'avis émis par le congrès de Nouvelle-Calédonie, elle avait été retirée par le Gouvernement du fait de l'avis du Conseil d'État. Néanmoins, à la faveur d'une initiative de ce même Gouvernement, la commission des lois du Sénat a entendu soumettre le vote par procuration à des conditions plus restrictives que selon le droit commun électoral, la volonté de l'État étant d'encourager le vote personnel tout en garantissant l'effectivité du droit de vote pour les électeurs ne pouvant pas voter en personne.

Ce dispositif étant dérogatoire et admis pour la seule consultation référendaire, il a été décidé de ne pas l'inclure dans le texte de la loi organique. On ne comprend néanmoins pas cette décision de ne pas inclure le dispositif dans la version consolidée de la loi organique. Ceci paraît en effet discutable en termes de lisibilité de la règle d'une part et surprenant dans la mesure où la plupart des dispositions présentes dans ce titre de la loi organique sont des règles *ad hoc*, spécifiques aux consultations référendaires et pour beaucoup dérogatoires au droit commun.

Malgré la tardiveté et l'urgence dans laquelle les modalités d'organisation du référendum ont été adoptées, la campagne électorale et les opérations de vote ont pu se dérouler dans un climat apaisé, aucun incident n'ayant émaillé le déroulement de cet événement historique. Nombre de commentateurs ont ainsi souligné la sérénité et de la dignité dans le déroulement du vote⁶⁴, rendant le résultat incontestable. Avec O. Houdan, il est possible de souligner que les calédoniens ont donné ici « *une leçon de respect de la démocratie et ont fait preuve ensemble d'une grande maturité* »⁶⁵, qui leur permet désormais de disposer de clés de compréhension pour l'avenir en ce qu'ils connaissent désormais l'état du rapport de force entre les tenants d'une Nouvelle-Calédonie française et ceux favorable à l'indépendance de l'île.

⁶² Il est à noter que suite à l'avis du Conseil d'État du 30 novembre 2017 (Conseil d'État, Assemblée générale, n° 393830, relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, point 11), la mesure dérogatoire au droit commun ne vaut que pour la consultation référendaire, à l'exclusion de tout autre scrutin

⁶³ 90% de participation pour le bureau délocalisé de Belep, 99% pour celui de l'île des Pins et 92% pour les bureaux de chacune des trois îles Loyauté (Lifou, Maré et Ouvéa).

⁶⁴ O. HOUDAN, « Retour sur le référendum de Nouvelle-Calédonie : la défaite victorieuse des indépendantistes », *Opinion internationale*, novembre 2018, https://www.opinion-internationale.com/2018/11/08/retour-sur-le-referendum-de-nouvelle-caledonie-la-defaite-victorieuse-des-independantistes_56105.html

⁶⁵ *Ibid.*

II – L’ambivalence du résultat de la consultation référendaire du 4 novembre 2018

Il ne s’agit désormais plus de conjectures : un peu plus de 56% des personnes qui se sont exprimées le 4 novembre 2018 ont souhaité que la Nouvelle-Calédonie reste rattachée à la République française. Ce résultat, s’il tord le cou aux sondages est néanmoins conformes aux tendances électorales observées sous l’empire de l’accord de Nouméa (A).

Pour autant, la question n’est pas close : l’accord de Nouméa prévoit la possibilité pour un tiers des membres du Congrès – donc pour les élus indépendantistes – de demander la tenue d’un deuxième, voire d’un troisième référendum en cas d’échec du « OUI ». A cet égard, on ne peut nier que le référendum du 4 novembre 2018 a posé de nouvelles bases de discussion et chacun sait désormais le chemin qui lui reste à parcourir pour parvenir à ses fins pour les échéances politiques à venir (B).

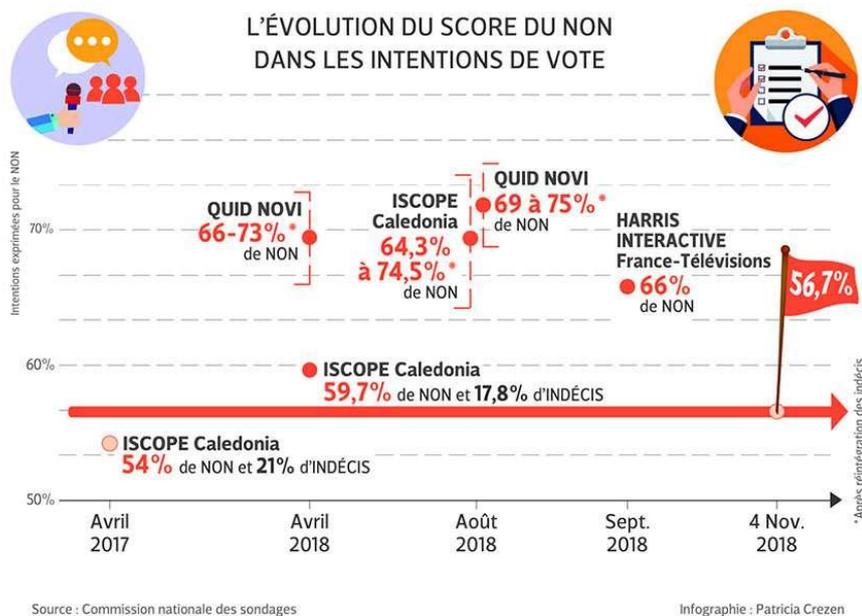
A – Chronique d’un scrutin paradoxal

Si l’impréparation des partis politiques dans leur ensemble dans la formulation de leurs projets politiques a surpris, la campagne a néanmoins été calme, malgré l’arrogance du camp loyaliste. Elle a permis aux calédoniens de s’autodéterminer dans la sérénité aboutissant à un résultat qui, s’il a surpris certains, apparaît en réalité assez logique au vu du rapport de force entre loyalistes et indépendantistes ces dernières années.

1. Des sondages en trompe-l’œil

Alors que les sondages prédisaient une victoire écrasante du « NON » aux alentours de 70%, seuls 56,67% des suffrages ont été exprimés en faveur du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République française. Cet écart important entre les prévisions et le résultat effectif peut s’expliquer par un certain nombre de facteurs.

Six sondages ont été réalisés par différents instituts en Nouvelle-Calédonie entre avril 2017 et septembre 2018 sur les intentions de vote lors du référendum du 4 novembre 2018, prévoyant un score du « NON » oscillant entre 54% (avril 2017) et 75% (août 2018).



Les trois derniers sondages, réalisés en août et septembre 2018, prédisaient un renforcement du « NON » à l'approche du référendum, le refus de l'indépendance étant alors situé entre 64 et 75% des intentions de vote.

Dès lors, le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France semblait pour nombre d'élus acquis de manière certaine. Ainsi, Philippe Gomès, le président d'un des principaux partis loyalistes, interrogé sur les prévisions des derniers sondages parlait de « *chronique d'un résultat annoncé* ». Le « 70/30 » était proclamé comme un résultat acquis, certains considérant même déjà qu'un aussi piètre résultat du « OUI » ne pourrait qu'amener les représentants indépendantistes à renoncer aux deux référendum suivants prévus par l'accord de Nouméa. En coulisse, l'Etat s'inquiétait même déjà de la réaction d'une partie de la population à un tel score qui pourrait être ressenti comme humiliant et donc conduire à une remise en cause du scrutin pour déloyauté, générant un risque élevé de troubles à l'ordre public.

Mais il ne faut pas vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué nous dit le proverbe. Et contre toute attente pour bon nombre de citoyens et d'observateurs, le score issu des urnes a eu un effet assez paradoxal qui a consisté à voir des vainqueurs en position de vaincus et des vaincus en position de vainqueurs !

Pourquoi les sondages sont-ils passés complètement à côté d'un résultat qui pourtant paraît assez conforme au rapport de force existant entre indépendantistes et loyalistes en Nouvelle-Calédonie ? Quelles sont les raisons de cette surestimation du rejet de l'indépendance ? Les sondages eux-mêmes ont-ils eu un effet sur le résultat de la consultation ?

On ne reviendra pas ici sur le débat général quant à la fiabilité des sondages⁶⁶ qui s'est amplifié ces dernières années et qui trouve certainement ici un écho. On insistera plus

⁶⁶ Voir notamment N. KACIAF, Critique des sondages. Des controverses scientifiques aux implications politiques. R. Rambaud, D. Andolfatto. L'Opinion publique. De la science politique au droit, Institut

volontiers sur les éléments d'explication inhérents à cette consultation, qui présente bien des spécificités, sans prétendre à l'exhaustivité.

La première explication peut très certainement être trouvée dans la tardiveté de la campagne ainsi que de la clôture de la liste électorale référendaire, le 31 août 2018. Faute d'avoir été réalisés à une date suffisamment proche de l'échéance, les sondages n'ont pas été en mesure de capter la dynamique de fin de campagne qui a visiblement été bien plus efficace du côté indépendantiste. A cet égard, la stratégie d'interaction avec la population pour améliorer le projet, le faire évoluer, semble avoir été payante, particulièrement face à un camp loyaliste orphelin d'un projet de société. En effet, si le F.L.N.K.S. a tardivement organisé une communication et un mouvement participatif autour des projets des différents partis le composant, les partis loyalistes ont clairement été incapables de formuler un projet de société⁶⁷.

C'est en effet le F.L.N.K.S. qui a le premier organisé des réunions d'information et d'échanges sur le projet de société indépendantiste un peu plus d'un an avant l'échéance référendaire (dont la date n'était alors pas fixée). Se basant sur un projet de société (confinant en réalité à un projet institutionnel), la fédération de partis indépendantistes a mis en place un système de réunions participatives, élargissant progressivement le cercle de discussion au-delà des membres des partis, pour aller vers les sympathisants, puis l'ensemble de la population.

Le caractère à la fois évolutif du projet mais également la multiplicité de ses variantes en fonction des partis qui composent le F.L.N.K.S. a néanmoins nuit à la lisibilité du projet indépendantiste. Ce projet est également apparu très peu développé du point de vue économique, ce qui dénote certainement les désaccords au sein de la fédération sur le modèle de développement à retenir.

Il est néanmoins indéniable que le travail ainsi réalisé est apparu autrement plus riche que celui des partis loyalistes dont le seul projet a longtemps été le *statu quo* se résumant au leitmotiv de la nécessité du maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française afin d'éviter de sombrer dans la pauvreté et le chaos, la situation économique et sociale du Vanuatu voisin étant agitée comme un épouvantail, de façon totalement stéréotypée.

Au-delà, d'autres éléments explicatifs peuvent être évoqués pour expliquer le décalage entre les sondages et le vote effectif des calédoniens. On peut citer pêle-mêle la sensibilité de la question posée et les incertitudes liées à la réaction de la population face au vote couperet, l'absence de données quant à la transmission de la volonté indépendantiste aux jeunes générations n'ayant pas connu les troubles des années 1980, les spécificités de la

Universitaire Varenne, 2016, Collection Colloques. Essais, 978-2-37032-078-0. < hal-01370740>. Voir également L. BLONDIAUX, Les limites des sondages, <http://www.gauchemip.org/spip.php?article2486>

⁶⁷ A cet égard, le titre de l'article relatif au projet de société loyaliste paru en décembre 2017 dans un dossier spécial de la Revue Juridique Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie consacré à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie est révélateur. Intitulé « A la recherche du projet de société loyaliste », cet article souligne l'absence de réflexion de fond sur l'avenir institutionnel. *RJPENC*, n° 30, 2017/2, p. 94-95.

société calédonienne, des échantillons inadaptés à la réalité sociopolitique calédonienne ou encore l'inadaptation de sondages réalisés par téléphone.⁶⁸

Au contraire, deux arguments entendus au lendemain de la consultation ne semblent pas convaincants pour expliquer cet écart. Le premier consiste classiquement à incriminer des sondages loués quelques jours plus tôt pour leur reprocher d'avoir découragé les électeurs loyalistes considérant que la cause était entendue. On ne retrouve pas d'éléments récurrents à l'ensemble des lieux de vote pour vérifier cette explication. Le second argument paraissant irrecevable réside dans une soi-disant participation plus importante que prévu. Un tel argument semble discutable, le sondage de Quid Novi réalisé en aout 2018 et donnant le « NON » entre 69 et 75% prévoyait par exemple une participation de 86% des électeurs inscrits.

Surtout, il convient de souligner que les résultats du référendum paraissent beaucoup plus proches de la réalité du rapport de force entre loyalistes et indépendantistes depuis 20 ans que ne l'étaient les sondages. La réalité a rattrapé la fiction.

2. Des résultats conformes aux tendances électorales récentes

Contrairement au sentiment que beaucoup ont pu ressentir au soir du référendum, la consultation du 4 novembre dernier semble ancrée dans la normalité, et ce qu'il s'agisse du taux de participation ou des résultats.

Le taux de participation de 81,01% a été salué par l'ensemble des observateurs, le présentant comme un taux exceptionnel. S'il est exact que les échéances électorales plus habituelles ne captent pas autant l'électorat, les enjeux de la consultation du 4 novembre 2018 ont nécessairement conduit à un taux de participation plus important qu'à l'accoutumée.

Pour autant, ce taux de participation n'a rien d'extraordinaire s'agissant d'un référendum d'autodétermination. Ainsi, au Québec, 93.52% des électeurs avaient participé au 1^{er} 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.

A cet égard, il y a lieu de considérer que l'appel au boycott du parti travailliste n'a pas été déterminant dans le résultat final. Tout d'abord, parce que ce serait accorder au parti travailliste un poids électoral bien supérieur à la réalité puisque celui-ci représente au maximum 7.000 ou 8.000 voix⁶⁹ alors que l'écart de suffrages entre le « OUI » et le « NON » est de 18.000. Au surplus, il est avéré qu'un nombre non négligeable de militants de ce parti ont voté malgré l'appel au boycott.

⁶⁸ Voir à ce sujet, P.-C. PANTZ et S. ROBERTSON, « Exploring the Kanak Vote on the Eve of New Caledonia's Independence Referendum », Discussion Paper 2018/8, Department of Pacific Affairs, http://bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2018-10/dpa_dp2018_8_pantz_and_robertson_final.pdf ou encore P.-C. PANTZ, « Le vote kanak existe-t-il ? », *Revue juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie*, n° 31/2018, p. 126-137.

⁶⁹ Chiffre qui constitue une extrapolation généreuse des électeurs potentiels du parti travailliste à partir des résultats des élections provinciales de 2014.

Au-delà de la participation, le rapport de force acté par le référendum à 56,67% contre 43,33 % reflète assez fidèlement le partage des voix lors des élections provinciales⁷⁰ de 2014 qui semble être le seul scrutin pouvant servir d'étalon. En effet, les convergences entre les deux listes électorales permettent une relative comparaison, aboutissant au constat d'un faible écart entre le résultat du référendum et celui des élections provinciales de 2014 lors desquelles 58,5% des suffrages exprimés l'avaient été en faveur de listes de la mouvance loyaliste, contre 41,5% pour les listes indépendantistes⁷¹.

Très schématiquement, les personnes aujourd'hui inscrites sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales (LESP) sont celles justifiant d'une résidence en Nouvelle-Calédonie depuis au plus tard la fin de l'année 1998. Tout aussi grossièrement, les électeurs inscrits sur la liste électorale référendaire (LESC) sont les personnes de statut civil coutumier, les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et pouvant justifier de leur résidence en Nouvelle-Calédonie sur les trois dernières années et celles résidant en Nouvelle-Calédonie depuis le 31 décembre 1994 au plus tard. On le voit, la distorsion entre les deux listes porte principalement sur les personnes arrivées entre le début de l'année 1995 et la fin de l'année 1998 qui sont inscrites sur la LESP mais pas sur la LESC.

Il convient par ailleurs de tenir compte de la mesure consistant à inscrire d'office plusieurs milliers de personnes sur la liste générale pour ensuite pouvoir les inscrire sur la LESC, qui a eu pour conséquence une augmentation du nombre d'inscrits sur la LESC par rapport à la LESP de 2014⁷². Cela ne semble toutefois pas être un facteur de distorsion significatif dans la mesure où, selon les chiffres annoncés par les services de l'Etat⁷³, sur les 11.222 personnes inscrites d'office sur la liste électorale générale, 5.246 étaient de statut civil coutumier, soit 47% des inscrits d'office⁷⁴.⁷⁵

Si l'on effectue un parallèle entre l'augmentation du nombre d'inscrits et celle du nombre de voix dans chaque camp, il apparaît que les indépendantistes ont plus mobilisé leur électorat par rapport aux provinciales de 2014 où, il est vrai, la participation n'avait pas été aussi importante qu'escomptée par les partis sécessionnistes.

Une analyse au niveau provincial confirme cette convergence des résultats.

⁷⁰ La difficulté de l'exercice réside dans le fait qu'il existe en Nouvelle-Calédonie 4 corps électoraux différant en fonction des élections. Le corps électoral pour les élections présidentielles et législatives, ainsi que celui pour les élections municipales (incluant les ressortissants de l'Union européenne non nationaux inscrits sur les listes électorales) répondent aux mêmes règles qu'au niveau national. Il existe par ailleurs la liste électorale spéciale pour les élections provinciales (LESP) et la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC). Si les conditions d'inscription sur la LESP sont différentes, ces deux listes spéciales restent celles qui ont le plus de similitudes.

⁷¹ Aucune liste ne se positionnant pas sur la question de l'indépendance n'a été constituée.

⁷² Ce qui ne sera pas le cas de la LESP pour les élections de mai 2019 qui prendra en compte ces inscriptions d'office.

⁷³ <https://ladepeche.nc/2018/10/01/liste-referendaire-le-haussariat-met-les-choses-au-clair/>

⁷⁴ Il convient toutefois de noter le paradoxe qui ressort de cette mesure : le corps électoral référendaire (174.165 personnes) est plus important que le corps électoral provincial de 2014 qui comptait 152.457 inscrits.

⁷⁵ Toujours selon les services de l'Etat, les personnes relevant ou ayant relevé du statut civil coutumier représentait 46% des personnes inscrites sur la LESC. Toutefois, la proportion de personnes membres de la communauté kanak était plus importante puisque tous les kanak ne relèvent pas du statut civil coutumier.

En province Sud, environ trois quart des électeurs ont voté « NON » lors du référendum. Depuis 1999, la part du vote loyaliste a oscillé entre 78% en 1999, 80% en 2004, 85% en 2009 et 82% en 2014. Le score élevé du « OUI » en province Sud s'explique par le fait que le vote loyaliste augmente de 18% alors qu'il croît de 49% chez les indépendantistes. Cette augmentation du vote indépendantiste est particulièrement perceptible dans les quartiers défavorisés, ce qui pourrait être en partie l'effet des inscriptions d'office. Néanmoins, cela confirme également une tendance constatée aux élections provinciales de 2014.

En province Nord, environ trois quart des électeurs ont voté « OUI ». Cela représente un score en retrait pour les indépendantistes puisque la part du vote indépendantiste aux élections provinciales était de 68% en 1999, puis de 70% en 2004, de 67% en 2009 mais de 80% en 2014. Le vote loyaliste est en hausse de 42% alors qu'il augmente de 30% chez les indépendantistes par rapport à 2014. La répartition des voix reste en tout état de cause dans la norme pour la province Nord.

Enfin en province des Iles, 82% des suffrages ont été exprimés en faveur de l'indépendance. Là aussi, cela correspond à un score en retrait par rapport aux dernières élections provinciales pour les indépendantistes puisqu'ils avaient obtenu 93% des suffrages, confirmant une inexorable érosion du vote loyaliste dans cette province où près de 95% de la population est kanak⁷⁶. En conséquence, l'augmentation substantielle du vote loyaliste s'explique par le paysage politique actuel en province des Iles Loyauté, en l'absence de renouvellement de la classe politique loyaliste sur les îles. La répartition des votes semble néanmoins refléter le rapport de force politique observé en 1999 et en 2004 lorsque le camp loyaliste était plus structuré dans cette province.

Dès lors, on le voit, si la répartition des votes diffère quelque peu, les résultats restent assez homogènes comparés aux élections provinciales, même s'il est possible de déceler ça et là des distorsions ponctuelles⁷⁷.

Parmi les quelques enseignements qu'il est possible de tirer d'une analyse plus affinée des votes, il est assez remarquable de constater que les résultats dans les bureaux de vote délocalisés sont tout à fait analogues aux tendances observées dans les communes correspondantes⁷⁸. Une telle cohérence du vote 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 le vote de la population kanak. Elle n'en a visiblement pas. Il n'en reste pas moins qu'il reste difficile de déterminer si la motivation de ce vote dans les bureaux délocalisés répond à

⁷⁶ En effet, de 23% des suffrages exprimés en 1999, le camp loyaliste n'avait recueilli que 20% des suffrages en 2004, puis 10% en 2009, pour finir à 7% en 2014.

⁷⁷ Ainsi, par exemple, les résultats à la tribu de Mou à Lifou semblent avoir nettement été influencés par le projet d'hôtel Hilton récemment annoncé. Alors que 10% seulement des électeurs votait pour la liste loyaliste en 2014, 40% ont voté « NON » à l'indépendance le 4 novembre dernier...

⁷⁸ Cela se vérifie dans la totalité des bureaux délocalisés. A Belep, les suffrages exprimés en faveur de l'indépendance ont été de 94,45%, le bureau délocalisé de Belep comptabilise 93,97% de « OUI ». Pour Lifou, on retrouve 79,92% de « OUI » sur place et 80,75% et 79,76% dans les deux bureaux délocalisés. Pour Maré, 84,58% de « OUI » sur place pour 84,20% de votes indépendantistes dans les bureaux délocalisés. Même chose à Ouvéa (84,08 % de « OUI » sur place pour 84,18% dans le bureau délocalisé) et à l'île des Pins (70,31% sur place pour 67,32% dans le bureau délocalisé).

un vote identitaire ou plutôt à une volonté de changer de modèle, face à une société trop inégalitaire.

Quoi qu'il en soit, il faudra du temps pour décanter et analyser plus finement les tenants et les aboutissants du vote du 4 novembre 2018.

En tout état de cause et en dehors de tout positionnement idéologique, ce résultat peut être regardé positivement par l'observateur impartial. Le score a été suffisamment serré pour ne pas être remis en cause et pour ne pas provoquer des troubles importants⁷⁹. C'est également un bon résultat parce que tout reste possible dans le sens où les réservoirs de voix mobilisables de part et d'autre peuvent laisser espérer à chacun que la victoire est au bout du chemin. Les élus vont donc devoir se dépasser : les uns pour travailler un projet d'indépendance crédible et rassembleur, les autres pour trouver des arguments pour convaincre au lieu de rester dans le nombrilisme et les conflits d'égo. Il laisse également augurer une place pour les jeunes qui constituent une part importante d'un électorat qui, plus que les autres classes d'âge, ne demande qu'à participer à la construction des projets de société et à être convaincue par celui qui proposera un vivre ensemble crédible. Ne pas tenir compte de la conscientisation politique très élevée de la jeunesse calédonienne constituerait à n'en point douter une erreur politique.

B – Les perspectives pour l'après-référendum

La Nouvelle-Calédonie est donc arrivée à ce que l'on avait jusque-là coutume d'appeler le « jour d'après », sereinement. Se dresse devant elle plusieurs étapes importantes qui seront déterminantes pour son avenir. La prochaine échéance se profile dans moins de six mois : à peine quelques jours après le référendum, la campagne pour les élections provinciales de 2019 commençait. Les étapes suivantes sur le calendrier institutionnel sont les référendums de 2020 et de 2022. On le voit l'agenda politique calédonien des quatre prochaines années est dense, d'autant plus si l'on y ajoute les élections municipales de 2020.

On l'a dit, l'Accord de Nouméa, et à sa suite la loi organique statutaire, prévoit la tenue potentielle de trois référendums successifs^{80, 81}. En effet, le point 5 § 4 de l'Accord de Nouméa, il est établi que « *le tiers des membres du Congrès pourra provoquer l'organisation d'une nouvelle consultation qui interviendra dans la deuxième année suivant la première consultation [...]* ». Il en ressort que la prochaine consultation doit intervenir dans un délai de deux ans, les mêmes délais s'appliquant en cas de troisième consultation.

⁷⁹ Ce qui était la crainte de l'Etat dans l'hypothèse d'un score aux alentours de 70/30.

⁸⁰ Aussi surprenante qu'elle puisse paraître, cette réitération de la consultation n'est pas inédite, particulièrement dans le Pacifique insulaire. Ainsi, la population des Palau a été consultée à huit reprises avant d'approuver l'accord d'association avec les États-Unis ou celle des Tokelau qui a connu deux référendums successifs d'autodétermination en 2006 et 2007.

⁸¹ L'idée que seulement deux référendums soient finalement envisagés avait été actée entre loyalistes et indépendantistes après la signature de l'accord de Nouméa. C'est pourquoi la loi organique statutaire ne prévoyait dans sa version adoptée en 1999 que deux référendums. Néanmoins, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'une telle disposition n'était pas conforme à l'accord de Nouméa constitutionnalisé et a affirmé la nécessité de prévoir la possibilité d'un troisième référendum (décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie). En conséquence, l'article 217 de la loi organique a été modifié en 2015 pour introduire cette double réitération.

Dès lors, le premier référendum ayant eu lieu le 4 novembre 2018, le deuxième référendum devrait être organisé au plus tard à la fin de l'année 2020 et le troisième référendum dans les deux ans suivant. Le processus référendaire inscrit dans l'Accord de Nouméa se terminera donc au plus tard à la fin de l'année 2022.

L'imprécision de la rédaction de l'alinéa 2 de l'article 217 de la loi organique statutaire⁸² visant à mettre en œuvre ce calendrier a pu jeter le doute sur les délais dans lesquels ces trois référendum étaient enfermés, en ce qu'il ne mentionne pas clairement le séquençage de deux années pour chaque référendum.

Cette ambiguïté a alimenté chez certains le fantasme selon lequel il serait possible d'attendre un temps illimité entre chaque référendum, permettant aux élus indépendantistes de choisir unilatéralement le moment le plus opportun pour la cause pour réitérer la consultation. Une telle interprétation est bien sûr erronée. En effet, outre qu'elle n'aurait politiquement aucun sens en laissant l'avenir du pays dans les mains d'une minorité, la plus élémentaire application de la hiérarchie des normes ne permet aucun doute : il y a lieu de faire prévaloir la norme la plus élevée et donc de s'en remettre au texte de l'Accord, lequel s'est vu reconnaître une valeur constitutionnelle par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998.

En conséquence, il est surprenant de lire sous la plume de M. Chauchat, professeur de droit, que le silence du Conseil constitutionnel quant à la rédaction de l'article 217 de la loi organique a pour effet de valider la disposition organique, qui primerait alors sur les dispositions de l'accord de Nouméa constitutionnalisés⁸³. Valider un tel raisonnement reviendrait à affirmer que l'absence de censure d'une disposition organique par le Conseil constitutionnel confère à cette dernière une valeur constitutionnelle, voire même supraconstitutionnelle puisque M. Chauchat prône la primauté de la disposition législative, aussi organique soit-elle, sur la disposition constitutionnelle qu'elle est censée mettre en œuvre !

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs affirmé la prévalence de l'accord de Nouméa, désavouant l'interprétation de M. Chauchat, dans un avis récent du 4 septembre 2018⁸⁴. La haute juridiction affirme en effet que « *dans l'hypothèse où la consultation conduirait à un refus à l'accession à la pleine souveraineté, une nouvelle consultation pourrait se tenir jusqu'au 3 novembre 2020, suivie le cas échéant d'une troisième consultation dans les deux années suivantes* ».

En conséquence, si un deuxième et un troisième référendum étaient demandés, ceux-ci devraient avoir lieu dans un séquençage maximal de deux ans, l'issue du dispositif ayant

⁸² « Si la majorité des suffrages exprimés conclut au rejet 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. La nouvelle consultation a lieu dans les dix-huit mois suivant la saisine du haut-commissaire à une date fixée dans les conditions prévues au II de l'article 216 ».

⁸³ M. CHAUCHAT, « La transition constitutionnelle en Nouvelle-Calédonie, référendums et irréversibilité », in *L'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, PUNC, Nouméa, 2018, pp. 41-50, spéc. pp. 44-46. L'auteur persiste et signe après l'avis du Conseil d'Etat du 4 septembre 2018 : <https://larje.unc.nc/fr/lavis-du-conseil-detat-sur-le-jour-dapres/>

⁸⁴ Avis du Conseil d'Etat n° 395203 du 4 septembre 2018, Section de l'intérieur.

donc lieu en 2022 au plus tard, la date du troisième référendum dépendant de celle du deuxième.

Malgré un calendrier clarifié par le Conseil d'Etat avant même la tenue du référendum et l'annonce par plusieurs leaders indépendantistes que les deux référendum suivants seraient bien demandés dès le lendemain de la consultation, les responsables politiques loyalistes ont formulé diverses propositions pour tenter de remettre en cause un scénario qu'ils pensaient enterré au vu du raz-de-marée annoncé par les sondages.

Ainsi, deux jours après le référendum, le député P. Gomès, leader de Calédonie Ensemble, l'un des principaux partis politiques loyalistes, s'est adressé à Edouard Philippe lors d'une séance de questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale, lui demandant de décaler dans le temps les référendum suivants. La réponse du chef du Gouvernement a été sans appel : un tel report ne peut être envisagé sans un large consensus local, dont il est entendu qu'il n'existe pas.

Ainsi encore, les Républicains Calédoniens qui par la voix de leur présidente, S. Backès, propose de substituer aux deux référendum la possibilité pour les calédoniens de demander un nouveau référendum à échéance de dix ou quinze ans.

Ainsi enfin, le sénateur P. Frogier, leader de Les Républicains en Nouvelle-Calédonie, qui exprime sa volonté de déposer une proposition de loi constitutionnelle sur le bureau du Sénat pour rien de moins que supprimer les deux référendum. Malgré le passage de relais à la tête du parti un mois après le référendum⁸⁵, le leitmotiv reste le même.

Au-delà de la démagogie de propositions dont tous savent qu'elles nécessitent une révision constitutionnelle qui ne serait initiée par l'Etat qu'en cas d'un impossible⁸⁶ consensus entre les forces politiques locales, ces gesticulations mortes-nées dénotent le désarroi de la classe politique loyaliste, assommée par le score « étriqué »⁸⁷ de la consultation. Trop confiants dans des sondages dont ils auraient dû anticiper les travers, ils doivent rassurer leur électorat et ce, rapidement dans la perspective des élections provinciales de mai prochain. A défaut, cela pourrait détourner leur électorat en favorisant l'émergence de nouveaux courants politiques.

A cet égard, le discours post-référendaire de Calédonie Ensemble est symptomatique. A l'arrogance de la campagne électorale est substitué un discours rassurant, louant une campagne « exceptionnelle » et un choix « clair ». Ce désarroi est généralisé parmi les partis politiques loyalistes.

⁸⁵ Dont on peut se demander s'il s'agit du premier effet collatéral du référendum sur la scène politique calédonienne.

⁸⁶ P. ROGER, "En Nouvelle-Calédonie, le succès étriqué du « non » rebat les cartes », *Le Monde*, 5 novembre 2018, https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/11/05/en-nouvelle-caledonie-deception-chez-les-vainqueurs-satisfaction-chez-les-vaincus_5378854_823448.html

⁸⁷ *Ibid.*

Même l'Etat semble déstabilisé par ce résultat. Derrière un discours plein de satisfaction⁸⁸, se cache une crainte quant à la possibilité d'une victoire du « OUI » lors des consultations suivantes⁸⁹.

L'ordre du jour du prochain comité des signataires, prévu pour le 14 décembre 2018, dans le communiqué pré référendaire de l'Etat en octobre 2018⁹⁰ a été revu. A une discussion que certains espéraient déjà comme devant sceller le prochain accord institutionnel face à une victoire éclatante du « NON », est prévu une séance visant à se concentrer sur le développement économique et social. Le Premier ministre a annoncé que cette problématique serait au cœur du projet du comité des signataires, précisant que l'Etat devait prendre ses responsabilités en termes de rééquilibrage⁹¹ et considérant que les questions institutionnelles avaient jusqu'ici certainement mis à l'écart les questions économiques et sociales⁹². Des propositions seront faites par le gouvernement en décembre à Paris.

Néanmoins, cette proposition se heurte déjà à l'opposition de certains leaders indépendantistes⁹³, le développement économique étant une compétence d'ores et déjà transférée à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces, cette proposition étant vue comme une immixtion de l'Etat dans des compétences ne lui appartenant plus, en violation du principe d'irréversibilité des transferts de compétences inscrit dans l'accord de Nouméa⁹⁴.

Dans ce contexte, l'hypothèse d'un second référendum posant une question différente, proposée par F. Mélin Soucramani⁹⁵, si elle ne manque pas d'intérêt en opportunité, paraît difficilement envisageable. Juridiquement, elle nécessite une interprétation souple de l'accord de Nouméa afin de contourner la nécessité d'une révision constitutionnelle. En effet, au contraire de la loi organique qui impose que la question soit identique pour les trois référendum, l'accord de Nouméa prévoit simplement 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* »⁹⁶. Dès lors, faire évoluer la question pour le second référendum en proposant une alternative

⁸⁸ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/11/04/declaration-du-president-de-la-republique-referendum-de-la-nouvelle-caledonie-du-4-novembre-2018>

⁸⁹ Le Canard enchaîné, 7 novembre 2018.

⁹⁰ Communication de l'Etat sur les enjeux de la consultation du 4 octobre 2018. <http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Actualites/Espace-presse/Communiqués-de-presse/2018/Communication-de-l-Etat-sur-les-enjeux-de-la-consultation>

⁹¹ En 30 ans, les inégalités se sont creusées : 53.000 personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté (4 à 6 fois plus dans le Nord et aux Iles que dans le Sud). Par ailleurs, 4% des kanak font des études supérieures pour 26% des non kanak en 2014. Néanmoins, les derniers chiffres publiés par l'ISEE datent de 2008...

⁹² Déclaration d'E. PHILIPPE au Sénat au lendemain de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, 8 novembre 2018, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/11/declaration_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_-_consultation_sur_l'accession_a_la_pleine_souverainete_-_nouvelle-caledonie_-_lundi_5_novem.pdf

⁹³ <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/quel-ordre-du-jour-comite-signataires-658755.html>

⁹⁴ Point 5 § 5 de l'accord de Nouméa.

⁹⁵ F. MELIN SOUCRAMANIEN, « Nouvelle-Calédonie : à la recherche du consensus perdu », *Outremers 360*, 10 décembre 2018, <http://outremers360.com/politique/tribune-de-ferdinand-melin-soucramani-nouvelle-caledonie-a-la-recherche-du-consensus-perdu/#respond>

⁹⁶ Point 5 § 3 de l'accord de Nouméa.

entre l'accession à la « pleine souveraineté » et un statut d'Etat associé⁹⁷ inspiré du statut constitutionnel des Iles Cook ou de Niue est envisageable juridiquement, après modification de la loi organique.

La problématique est néanmoins toute autre d'un point de vue politique car qu'elle sous-tend un consensus entre indépendantistes et loyalistes sur ce point.

D'un côté, il paraît difficilement envisageable que les indépendantistes acceptent de transiger sur un statut politique impliquant de renoncer au statut d'Etat doté d'un siège aux Nations-Unies alors qu'ils sont dans une dynamique leur permettant d'envisager un statut d'Etat à part entière. Au surplus, accepter que l'alternative à l'indépendance proposée aux calédoniens soit un statut de territoire associé aux caractéristiques très proches d'un Etat dans son acception classique serait vouer de manière certaine à l'échec la revendication sécessionniste.

De l'autre côté, cette solution est loin d'avoir la faveur des loyalistes. En témoigne les déclarations de P. Gomès à ce sujet : « *Les indépendantistes kanak nous disent : "Vous avez volé notre pays... Rendez-le nous et on signera un accord d'association avec la France pour qu'elle exerce en notre nom les compétences régaliennes" ; on se bat en définitive pour une minute de souveraineté. Et c'est la minute dont nous ne voulons pas !* »⁹⁸. A ce jour, aucun parti loyaliste ne s'est prononcé en faveur de ce type de statut.

Sachant que l'Etat n'engagerait une modification de la loi organique statutaire qu'en cas de consensus sur une évolution de la question, il est loin d'être acquis que cette proposition prospère. Malgré tout le bon sens et la rationalité qu'elle exprime, elle fait fi de toute la subjectivité viscérale induite par une cause politique perçue de manière antagoniste de part et d'autre.

Quoi qu'il en soit, si l'on s'en tient aux données statistiques, le rapport de force pour les prochains référendums ne devrait pas être modifié par l'évolution démographique du corps électoral référendaire. En effet, le nombre d'électeurs devrait augmenter d'environ 5.000 personnes d'ici le deuxième référendum en 2020⁹⁹ et de 10.000 en 2022, alors que, rappelons-le, l'écart de voix était de 18.000 lors du référendum du 4 novembre¹⁰⁰. Ajoutons qu'entre 2001 et 2004, environ 45% des naissances l'ont été sous statut civil coutumier et 55% sous statut civil de droit commun. Si cela ne permet pas pour autant de déterminer la proportion des nouveaux entrants dans le corps électoral en termes ethniques¹⁰¹, les chiffres ne laissent pas augurer d'un déséquilibre significatif.

⁹⁷ L. HAVARD, L'Etat associé, Recherches sur une nouvelle forme de l'Etat dans le Pacifique Sud, PUAM, Coll. Droit d'Outre-mer, Aix en Provence, 2018, 486 p.

⁹⁸ Cité par M. CHAUCHAT, « Tribune Une question sèche et clivante », *AJDA*, N° 15/2018, 23 avril 2018, p. 1. On ne retrouve néanmoins pas trace de cette phrase dans les actes du colloque en question.

⁹⁹ Un peu plus de 4.000 enfants sont nés en 2001 et en 2002 pour environ 1500 décès par an, ce qui aboutit à un solde de 2500 personnes par an.

¹⁰⁰ 78734 voix pour le « NON » et 60199 voix pour le « OUI ».

¹⁰¹ Cela ne permet pas pour autant de déterminer la proportion de jeunes kanak entrant dans le corps électoral puisque tous ne sont pas de statut civil coutumier d'une part (par contre toutes les personnes de statut civil coutumier sont kanak) et parce que tous les enfants nés entre 2001 et 2004 en Nouvelle-Calédonie ne sont pas nécessairement toujours résidents sur le territoire.

Dès lors, l'issue du ou des referendum à venir se jouera plus sur le terrain politique. Plusieurs stratégies sont possibles.

La première vise les abstentionnistes. De ce point de vue, l'avantage serait probablement du côté du camp indépendantiste, notamment du fait de la proximité induite par la vie en tribu.

Au-delà, les deux camps vont devoir travailler sur leur projet pour convaincre de nouveaux électeurs. De ce point de vue, l'ampleur du travail à accomplir est peut-être plus importante du côté indépendantiste, malgré un projet plus abouti. Numériquement inférieurs, il leur faut convaincre qu'une Kanaky-Nouvelle-Calédonie indépendante saura relever les défis économiques, sociaux, environnementaux et culturels du XXI^{ème} siècle. Aujourd'hui, les leaders indépendantistes ont un esprit conquérant. Ainsi, R. Wamytan, affirmait au lendemain du référendum : « nous considérons que ce référendum est un galop d'essai. Il y aura d'autres rendez-vous et nous comptons bien convaincre le peuple calédonien la prochaine fois »¹⁰².

En attendant, il faudra éviter le risque de radicalisation du discours électoral pendant la campagne des élections provinciales de 2019, dans la perspective du référendum de 2020. Le camp indépendantiste appelle déjà à la constitution de listes unitaires dans les trois provinces alors que les partis loyalistes tentent de faire front commun.

On saura dans les prochaines semaines si le discours va, comme c'est systématiquement le cas lors des échéances électorales en Nouvelle-Calédonie, se focaliser sur la question du rattachement à la France et sur le corps électoral provincial ou si les représentants politiques auront à cœur d'écouter les aspirations des calédoniens et de proposer un projet de société visant au rééquilibrage et prenant en compte le dernier bilan de l'accord de Nouméa¹⁰³. A première vue, les élus semblent malheureusement se complaire dans leurs mauvaises habitudes...

En conclusion, on peut s'interroger au-delà de la Nouvelle-Calédonie, sur l'impact que pourrait avoir la situation calédonienne sur les autres collectivités ultramarines, voire sur la Corse dont les leaders indépendantistes ont suivi avec intérêt le déroulement du scrutin.

Si une réforme institutionnelle ne semble pas aujourd'hui envisageable, le processus de l'accord de Nouméa n'étant pas mené à son terme, il est certain qu'une préoccupation de l'Etat, quelle que soit l'issue des prochains référendum sera d'empêcher la propagation des revendications telles que cela avait été le cas en 1998 après la signature de l'accord de Nouméa et qui avait largement contribué à la nécessité de détendre le cadre constitutionnel en Outre-mer. La révision constitutionnelle de 2003 sur l'organisation décentralisée de la République a en effet indéniablement visé à répondre à la demande de plusieurs territoires

¹⁰² P. ROGER, op. cit.

¹⁰³ Ce dernier est assez révélateur des faiblesses de la société calédonienne puisque les points faibles mis en lumière sont le rôle du sénat coutumier et des autorités coutumières, les langues, les lois du pays en termes de rééquilibrage, le logement social, les communes alors qu'elles sont au plus près de la population.

ultramarins pour une autonomie normative accrue, notamment induite par l'octroi de lois du pays au Congrès de la Nouvelle-Calédonie¹⁰⁴.

Si la réforme constitutionnelle actuellement en discussion a peu de chances d'aboutir, son report pourrait concorder avec le calendrier calédonien, aiguisant les appétits des uns et des autres¹⁰⁵.

¹⁰⁴ C. GINDRE DAVID, « *Essai sur la loi du pays calédonienne – La dualité de la source législative dans l'Etat unitaire* », éd. L'Harmattan, Coll. GRALE/CNRS, Paris, 2008, pp. 355-371.

¹⁰⁵ Ainsi la Guyane, par la voie de M. Pindard, membre du bureau directeur du Mouvement de décolonisation et d'émancipation sociale (MDES) évoquait au lendemain du référendum calédonien la possibilité pour la Guyane de demander sa réinscription sur la liste de l'ONU des territoires à décoloniser.