

L'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie : enjeux locaux et perspectives pour les outremer



Carine David
Professeur de droit public
Université des Antilles



LA DÉMARCHE

« Respect et humilité »

La démarche scientifique :

- ✓ Apartisane
- ✓ Doctrinale
- ✓ Empirique
- ✓ Comparatiste

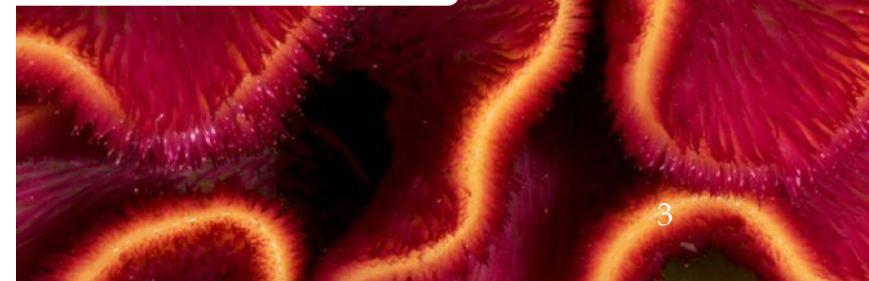


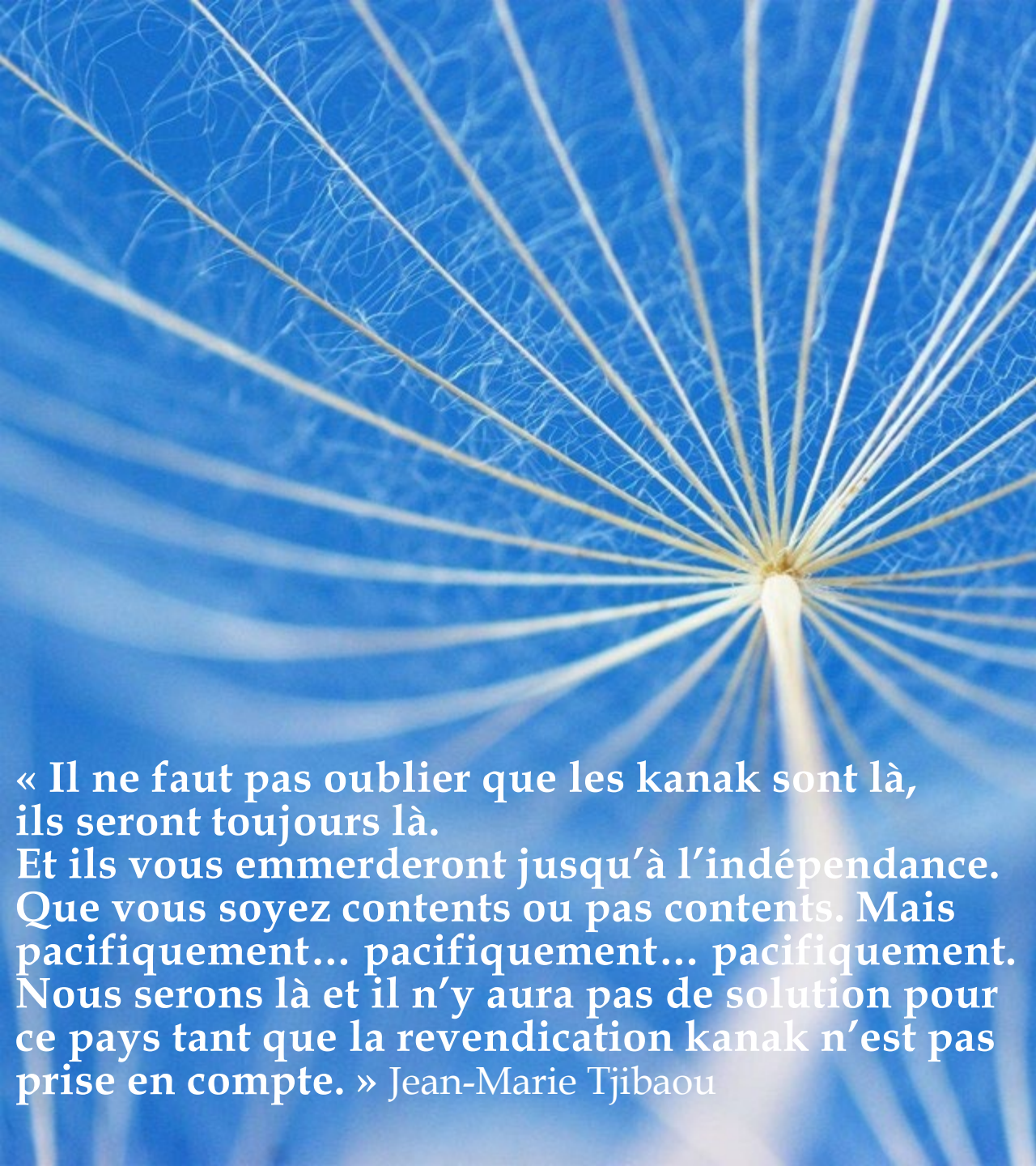
Introduction

I. Revisiter la relation Etat/Nouvelle-Calédonie

II. S'autodéterminer pour mieux préparer l'avenir

III. Repenser la relation entre l'Etat et les populations ultramarines





« Il ne faut pas oublier que les kanak sont là, ils seront toujours là. Et ils vous emmerderont jusqu'à l'indépendance. Que vous soyez contents ou pas contents. Mais pacifiquement... pacifiquement... pacifiquement. Nous serons là et il n'y aura pas de solution pour ce pays tant que la revendication kanak n'est pas prise en compte. » Jean-Marie Tjibaou

Un processus d'émancipation progressive

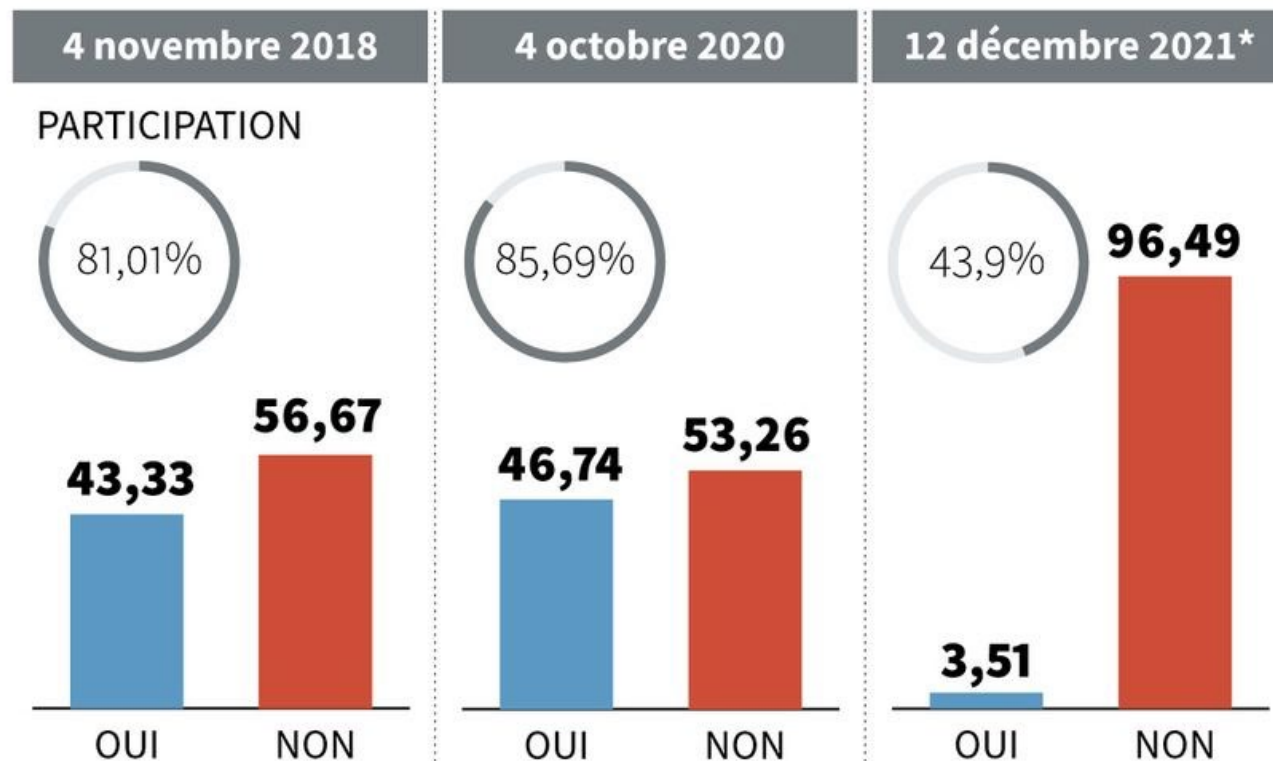
- ✓ *Du statut de colonie (1853) à la TOMisation (1946)*
- ✓ *De la loi-cadre Defferre (1956) aux accords de Matignon-Oudinot (1988)*
- ✓ *L'accord de Nouméa (1998-...)*

⇒ **Statut de forte autonomie** : pouvoir législatif local, citoyenneté calédonienne avec des attributs de droit de vote et de préférence locale pour l'emploi, autonomie fiscale, domaines de compétences importants, reconnaissance juridique de la coutume kanak et du pluralisme juridique...

⇒ **Processus d'autodétermination** : la consultation des « populations intéressées » par référendum

Nouvelle-Calédonie : les référendums d'autodétermination

Question posée : «Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?»



*Les indépendantistes ont appelé à ne pas participer au scrutin en raison de la crise sanitaire
Sources : Haut commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

AFP

Les résultats des
3 référendums



REVISITER LA RELATION ETAT/NOUVELLE-CALEDONIE

Faire le pont entre les revendications des « partenaires »

« Le concept d'indépendance n'a plus de sens ». Michel Rocard, 2008

I - REVISITER LA RELATION ETAT/NOUVELLE- CALÉDONIE

- A. S'ouvrir à de nouvelles formes d'expression de la souveraineté
- B. Envisager les formes possibles d'expression de la souveraineté calédonienne



A. S'OUVRIR À DE NOUVELLES FORMES D'EXPRESSION DE LA SOUVERAINETÉ

LE DROIT COMPARÉ POUR ALIMENTER LA RÉFLEXION...
De nombreux exemples inspirants de relations Etat/outr-mer



Les BOTs

Des territoires
britanniques en
dehors du
Royaume



Les Iles Cook et Niue

Des territoires
néo-zélandais
« souverains »



Les « pays » des Pays-Bas

Des territoires
néerlandais,
partenaires de
l'Etat européen



Les territoires américains

Des territoires
un/incorporés
non partie à la
République



Nouvelle- Calédonie

???

Ou encore...





A. S'OUVRIR À DE NOUVELLES FORMES D'EXPRESSION DE LA SOUVERAINETÉ

*Souveraineté westphalienne, Souveraineté ilienne,
Souveraineté internationale légale, souveraineté
interdépendante, Souveraineté domestique...*

- Un pouvoir d'autodétermination permanent
- Une autonomie interne quasi-complète
- Une capacité d'action développée sur la scène internationale

Pour une analyse appliquée à la Nouvelle-Calédonie : « **Pour un réexamen des concepts de « décolonisation, indépendance et souveraineté » au prisme de l'expérience néocalédonienne** », S. Blaise, C. David, G. Prinsen, 2022.

<https://journals.openedition.org/jso/14316>

B. Envisager les formes possibles d'expression de la souveraineté calédonienne

- ✓ La question du calendrier
- ✓ Le lien à la Constitution et la nature de la relation



L'INCERTITUDE DU CALENDRIER

3^{ème} référendum, considéré
comme actant la nécessité de
négociations pour déterminer
le futur statut de la NC

DEC 2021

Reprise des négociations
tripartites

????

Nouveau statut pour la
Nouvelle-Calédonie passant
par une révision de la
Constitution et
l'organisation d'un
référendum

????

MARS 2023

Reprise des négociations
Etat/FLNKS ?

????

Elections provinciales ???

« Tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, **l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière**, cette « irréversibilité » étant constitutionnellement garantie. » *Point 5 du document d'orientation de l'accord de Nouméa*

QUESTIONNER LE LIEN À LA CONSTITUTION

Dans la Constitution

- Révision du Titre XIII
- Relation de type régionale ou fédérale

= solution *a minima*

Hors de la Constitution

- Renvoi à un statut « adossé » à la Constitution
- Nature constitutionnelle de la relation
- Une Nouvelle-Calédonie française partie intégrante de la République... ou pas

= solution intermédiaire

Sans la Constitution

- Relation de type « NZ »
- Nature conventionnelle de la relation
- Une Nouvelle-Calédonie associée à la République française

= solution *a maxima*

« Les Pays-Bas, l'Espagne, le Portugal et l'Italie peuvent utilement inspirer notre réflexion. On ne saurait rejeter certaines évolutions *a priori* au motif qu'elles n'appartiennent pas à nos traditions juridiques. Ces dernières peuvent devenir impuissantes, à l'instar des idoles dévaluées, qui finissent par faire fuir les fidèles des temples. » S. Diemert, 2022

S'AUTODÉTERMINER POUR DÉFINIR UN STATUT ADAPTÉ AUX SPÉCIFICITÉS DU PAYS

S'émanciper du cadre constitutionnel et institutionnel contraint par la nature unitaire de l'Etat

II. S'AUTODÉTERMINER POUR DÉFINIR UN STATUT ADAPTÉ AUX SPÉCIFICITÉS DU PAYS



- A. Envisager l'ingénierie institutionnelle dans le cadre d'un projet de société
- B. Assumer le pluralisme sociétal dans les choix institutionnels

Une ingénierie à inventer...

« *Gérer la diversité culturelle est l'un des défis les plus importants de notre époque* ». PNUD, Rapport sur le développement humain, 2004



A. Envisager l'ingénierie institutionnelle dans le cadre d'un projet de société

2 types d'orientations politiques sont envisageables dans les Etats démocratiques qui souhaitent ou doivent gérer la diversité de leur société :

δ **L'intégrationnisme** : promotion d'une identité publique unique correspondant au territoire étatique

=> unicité de la sphère publique où le principe d'égalité devant la loi = priorité

=> Non reconnaissance des groupes identitaires, mais diversité collective dans la sphère privée

δ **L'acomodation** : promotion d'identités multiples

=> Egalité tout en respectant la différence dans la sphère publique

= **Vue par ses partisans comme nécessaire pour une gestion stable des diversités sociétales profondes**



Prospective institutionnelle et politique

Institution	Intégration	Accomodation
Préambule constitutionnel	Etat-Nation, un peuple	Etat plurinational : reconnaissance de plusieurs peuples
Langues officielles	Une langue officielle	Plusieurs langues officielles : lesquelles ?
Déclaration de droits	Déclaration de droit étatique, reconnaissance exclusive de droits individuels	Déclaration de droits au niveau de l'Etat et au niveau régional ; Reconnaissance de droits individuels et collectifs
Division verticale du pouvoir	Centralisée	Décentralisée, voire fédérale
Frontières politiques internes	Etat unitaire sans division interne significative ou Etat fédéral sans division susceptible de générer des unités territoriales dans lesquelles des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques sont des majorités régionales	Les subdivisions internes sont organisées de manière à permettre à différents groupes de gouverner en fonction de sa représentativité territoriale ; soutien à des fédérations pluralistes, des unions d'Etats pluralistes
Séparation des pouvoirs au niveau de l'Etat central ou fédéral	Favorise une division du pouvoir comme moyen d'éviter les abus de pouvoir	Peu probable que la séparation des pouvoirs soit considérée comme suffisamment protectrice des minorités

Institution	Intégration	Accomodation
Pouvoir législatif	Représentatif des individus et des régions (non ethnicisées)	Quotas pour certaines minorités ; proportionnalité réalisée à travers un système électoral de représentation proportionnelle ; possibilité de déformation de la représentation
Pouvoir judiciaire / administration	Règles de composition sans prise en compte des différences ; impartialité ; professionnalisme ; méritocratie (même si certains systèmes peuvent accepter temporairement des mesures de discrimination positive)	Représentation des différentes communautés dans les postes clés (politique de discrimination positive pérenne)
Pouvoir exécutif	Présidence individuelle ; système parlementaire basé sur le principe majoritaire	Partage du pouvoir sur une base interethnique, soit à travers une présidence collective ou tournante ou un exécutif issu du parlement.
Modes de scrutin	Scrutin uninominal, vote alternatif (version majoritaire), scrutin majoritaire	Représentation proportionnelle (scrutin de liste) ; vote alternatif et distribution régionale au moins pour les élections présidentielles

Institution	Intégration	Accomodation
Partis politiques	Favorise les partis politiques nationaux	Acceptation d'un système de partis basé sur des communautés nationales, religieuses ou ethniques territoriales
Associations civiques	Favorise les associations transversales (cad qui transcendent les groupes religieux, ethniques, nationaux ou linguistiques)	Accepte les associations communautaires
Relations Etat-Eglises	Séparation de l'Eglise et de l'Etat : subventions publiques des écoles mixtes	Subventions publiques pour différentes religions ; subventions publiques pour les écoles religieuses
Liens entre les minorités, y compris transfrontières	Hostile à des relations institutionnelles transnationales	Soutien à des relations institutionnelles transnationales

Source : J. McGarry, B. O'Leary et R. Simeon, Integration or accommodation ? The enduring debate in conflict regulation, in Constitutional Design for divided societies – Integration or accommodation ? in “Constitutional Design for Divided Societies – Integration or Accomodation ?”, Oxford University Press, New York, 2008, p. 41 à 88.

B. Assumer le pluralisme sociétal dans les choix institutionnels

Illustration des choix qui peuvent être réalisés dans le cadre des outils ainsi proposés :

- Un exécutif multiculturel, avec possiblement à sa tête un Premier ministre ou Président du Gouvernement élu au suffrage universel direct au vote transférable unique (classificatoire)





B. Assumer le pluralisme sociétal dans les choix institutionnels

- Quel Parlement pour la NC ?

Léon Duguit précisait : « *Quant à la composition respective des deux chambres, le meilleur système apparaît si l'on comprend qu'une société, une nation, se compose non seulement d'individus mais encore de groupes d'individus qui constituent autant d'éléments sociaux distincts des individus : les groupes communaux, familiaux, les associations ouvrières, agricoles, industrielles, commerciales, scientifiques et même religieuses. Si l'on veut que le Parlement soit une exacte représentation du pays, il faut qu'il soit composé de deux chambres, dont l'une représentera plus particulièrement les individus et dont l'autre représentera plus particulièrement les groupes sociaux, suivant un système que l'art politique saura déterminer pour chaque pays... Les deux chambres ont alors un mode de recrutement démocratique, national ; le Parlement contient alors tous les éléments constitutifs du pays ; il est véritablement un organe de représentation.* »

B. Assumer le pluralisme sociétal dans les choix institutionnels





REPENSER LA RELATION ENTRE L'ETAT ET LES POPULATIONS ULTRAMARINES

Un nouvel appel de la « toutoute »



III. REPENSER LA RELATION ENTRE L'ETAT ET LES POPULATIONS ULTRAMARINES

- A. Dépasser la dichotomie septuagénaire
- A. Favoriser le développement endogène des collectivités ultramarines par un statut adapté



A. Dépasser la dichotomie septuagénaire

Collectivité	Statut constitutionnel	Statut européen	Application normes étatiques
La Réunion	Art.73C – DROM (à statut dérogatoire)	RUP	Identité législative
Guadeloupe	Art.73C - DROM	RUP	Identité législative
Guyane	Art.73C – Collectivité unique	RUP	Identité législative
Martinique	Art.73C – Collectivité unique	RUP	Identité législative
Mayotte	Art.73C – Département	RUP	Mixte
TAAF	Art.72-3C – Collectivité <i>sui generis</i>	PTOM	Mixte
Saint-Pierre-et-Miquelon	Art.74C – COM	PTOM	Mixte
Saint-Martin	Art.74C – COM	RUP	Mixte
Saint-Barthélemy	Art.74C – COM	PTOM	Mixte
Wallis-et-Futuna	Art.74C – COM	PTOM	Spécialité législative
Polynésie française*	Art.74C – COM/POM	PTOM	Spécialité législative
Nouvelle-Calédonie*	Titre XIII C – Collectivité <i>sui generis</i>	PTOM	Spécialité législative

L'anarchie normative

Identité législative

Spécialité législative

Pouvoir réglementaire autonome des ex-TOM (St P&M, W&F, provinces NC et NC)

Pouvoir réglementaire autonome avec modalités de contrôle spécifiques (St Barth et St Martin)

Pouvoir normatif des collectivités de l'art.74C et NC

Pouvoir « quasi-législatif » = « actes dénommés "lois du pays" » (Polynésie française)

Le pouvoir législatif de la Nouvelle-Calédonie

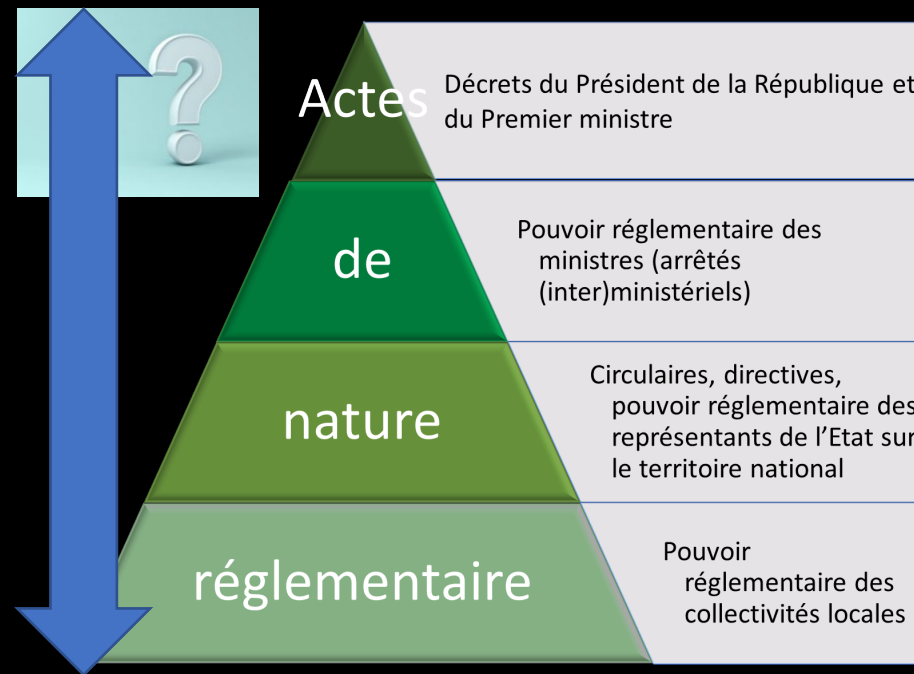
Adaptations par l'Etat

Habilitations... ou pas

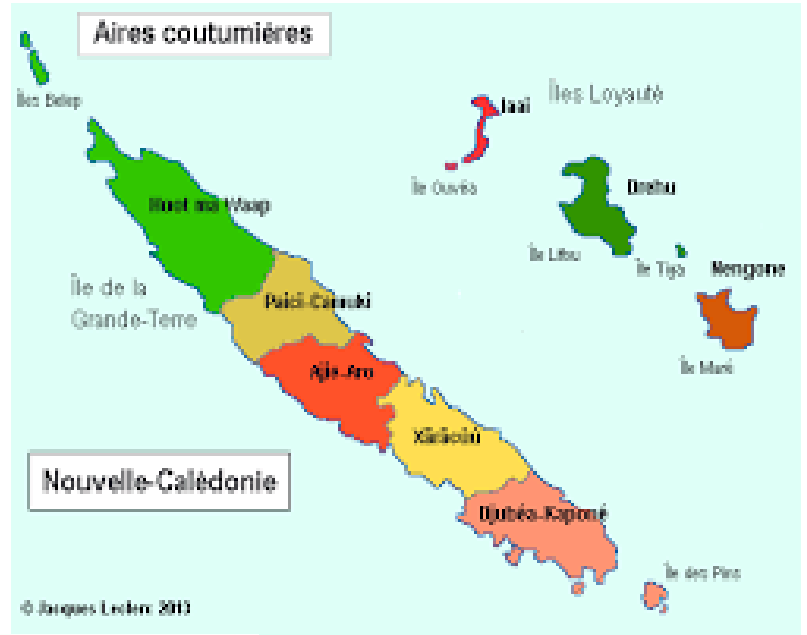
Pouvoir normatif des collectivités de l'article 73C

Expérimentations

Pouvoir réglementaire de gestion



Spécificités culturelles => pluralisme juridique



B. Favoriser le développement endogène des collectivités ultramarines par un statut adapté





OLETI!

MERCI!

MEZI!

