

Démocratie

LE DÉGEL DU CORPS ÉLECTORAL EN NOUVELLE-CALÉDONIE : AUTOPSIE D'UNE RÉFORME INCENDIAIRE

Jeanne Belanyi, Carine David

24/05/2024

Après la visite expresse du président de la République en Nouvelle-Calédonie en raison de la situation extrêmement tendue, suite à la volonté de l'État de réformer le corps électoral, Jeanne Belanyi, directrice de l'Observatoire des Outre-mer de la Fondation Jean-Jaurès, et Carine David, professeure de droit public à Aix-Marseille Université (UMR DICE – GERJC), membre senior de l'Institut universitaire de France, reviennent sur l'histoire de ce territoire du Pacifique et sur la façon dont le contexte socio-politique et économique a été ignoré par le gouvernement. Elles dessinent enfin les pistes existantes qui permettraient une sortie de crise.

Ces derniers jours, les images dramatiques de la Nouvelle-Calédonie, parfois accompagnées d'explications simplistes, voire caricaturales, rendent difficile la compréhension de la situation explosive dans laquelle se trouve ce territoire du Pacifique. L'émotion suscitée par la tragédie vécue par les habitants de cet archipel situé à l'autre bout du monde fait obstacle à la formulation de considérations rationnelles et impartiales pour bien mesurer ce qui a pu mener à ce déferlement soudain de violences. S'il n'est pas question de nier le caractère inadmissible et extrêmement grave de ces violences, réduire ces émeutes à un phénomène de banlieue n'est évidemment pas entendable. Ce serait minimiser le poids encore très actuel de l'héritage historique de cette terre d'exil marquée par le drame de la spoliation coloniale, de la violence et des injustices commises depuis la colonisation de ce territoire.

Annexée en 1853 par Napoléon III, ce territoire du Pacifique devient une colonie pénitentiaire en 1864, date d'ouverture du bagne calédonien, envisagé comme une alternative à caractère rural face au mouvoir guyanais¹.

Trente mille bagnards furent ainsi condamnés à des travaux forcés et déportés en Nouvelle-Calédonie² avec l'obligation de rester sur place en s'installant dans des fermes pénitentiaires, une fois la peine purgée, conformément à l'idée de « régénération du criminel » alors portée par la

France. Ce projet moral et colonial tourné vers les populations considérées comme dangereuses pour la paix sociale en France consistait ainsi à les punir et les déporter mais également à les faire participer, dans le prolongement du principe de l'exil à vie, à la colonisation de la Nouvelle-Calédonie par la « culture d'une terre vierge »³, impliquant de ce fait l'appropriation des terres occupées par les Kanak, la population autochtone présente sur ce territoire depuis plusieurs millénaires, et la violation de leurs coutumes relatives à la propriété foncière.

La spoliation foncière s'est doublée d'une sécularisation spatiale mais également ethnique et culturelle de la population autochtone. Ethnique car si les condamnés noirs sont essentiellement envoyés en Guyane, les forçats blancs sont quant à eux orientés vers le Pacifique. Selon l'historienne Isabelle Merle, derrière une justification pseudo-médicale fondée sur une moindre résistance au climat de la colonie de Guyane, se cache en réalité la volonté de fonder en Nouvelle-Calédonie une « colonie blanche »⁴.

Culturelle, car après l'arrêt des convois pénitentiaires en 1897, à la colonisation pénale succédera la colonisation libre et la Nouvelle-Calédonie deviendra ainsi une terre privilégiée de peuplement qui verra arriver des paysans français de l'Hexagone, mais également des travailleurs vietnamiens et indonésiens sous contrat.

Spatiale, car la population kanak est soumise au Code de l'indigénat à compter de 1887, les Kanak devenant des « sujets de la France » ne jouissant d'aucun droit civil, soumis aux réquisitions de main-d'œuvre, redevables de l'impôt de capitation et cantonnés dans des réserves.

Si la colonie est officiellement transformée en territoire d'outre-mer (TOM) en 1946, entraînant l'abrogation du Code de l'indigénat, les Kanak devront attendre 1957 pour accéder dans leur totalité à la citoyenneté. La Nouvelle-Calédonie entre alors dans une période de « yoyo institutionnel »⁵, oscillant entre autonomie et recentralisation, conjuguée à une persistance des inégalités économiques et sociales, qui aboutira à l'émergence d'un mouvement indépendantiste. La réponse aux revendications autochtones se matérialisera notamment à travers la préconisation portée en 1972 par Pierre Messmer, alors Premier ministre, d'étouffer les revendications autochtones par le biais d'une immigration massive de métropolitains⁶. Ils aboutiront aux « Événements » des années 1980, qui mèneront au processus d'autodétermination prévu par les accords de Matignon-Oudinot en 1988, puis de Nouméa en 1998. Dépassant pour la première fois le cadre constitutionnel fixé par la Constitution de 1958, l'accord de Nouméa, résultat d'une négociation tripartite – désormais devenue la méthode de négociation – entre l'État et les représentants politiques des deux mouvances locales⁷, aboutit à la mise en place d'une collectivité territoriale *sui generis*. Outre un processus référendaire d'autodétermination à échéance d'une vingtaine d'années, le nouveau

statut prévoit notamment la mise en place d'un corps électoral restreint pour l'élection des assemblées locales (provinciales et territoriale)⁸. Seules les personnes inscrites sur la liste électorale générale en 1998 obtiendront le droit de vote aux élections locales dès lors qu'elles justifieront de dix années de résidence en Nouvelle-Calédonie. Cette restriction du droit de vote a pour objectif d'éviter que des arrivées importantes de Français issus de l'Hexagone ne marginalisent le vote kanak.

C'est la volonté de l'État de réformer ce corps électoral qui est le déclencheur de la flambée de violences de ces derniers jours, provoquant la déclaration de l'état d'urgence sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie à compter du 15 mai 2024. Prévoyant d'ouvrir le droit de vote aux élections locales à tous les citoyens français installés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, le projet de loi constitutionnelle introduit par le gouvernement sans consensus local a constitué la goutte d'eau qui a provoqué un véritable tsunami. Ignorant la méthode du compromis prévalant depuis le retour à la paix civile en 1988, le gouvernement a voulu passer en force une réforme dans une conjoncture explosive, cumulant crises sociale, économique et politique. Se fondant sur un avis du Conseil d'État au contenu discutable, l'exécutif a emprunté une rhétorique contestable fondé sur l'universalisme des droits de l'homme.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

Un contexte socio-politique et économique ignoré

Si l'intensité des violences a beaucoup surpris, leur occurrence était beaucoup plus prévisible et le gouvernement avait été alerté de ce risque de débordement, dès l'introduction du projet de loi constitutionnelle devant le Sénat.

Pourtant, d'un point de vue extérieur, cet élargissement du corps électoral peut paraître légitime : le principe d'universalité et d'égalité du suffrage étant au cœur de tout régime démocratique, comme cela est d'ailleurs rappelé par le Conseil d'État dans son avis du 26 décembre 2023⁹, considérer que tout citoyen français résidant en Nouvelle-Calédonie depuis dix ans puisse voter aux élections locales n'apparaît pas de nature à susciter une telle opposition. Toutefois, nombre

d'éléments à prendre en considération viennent nuancer cette évidence.

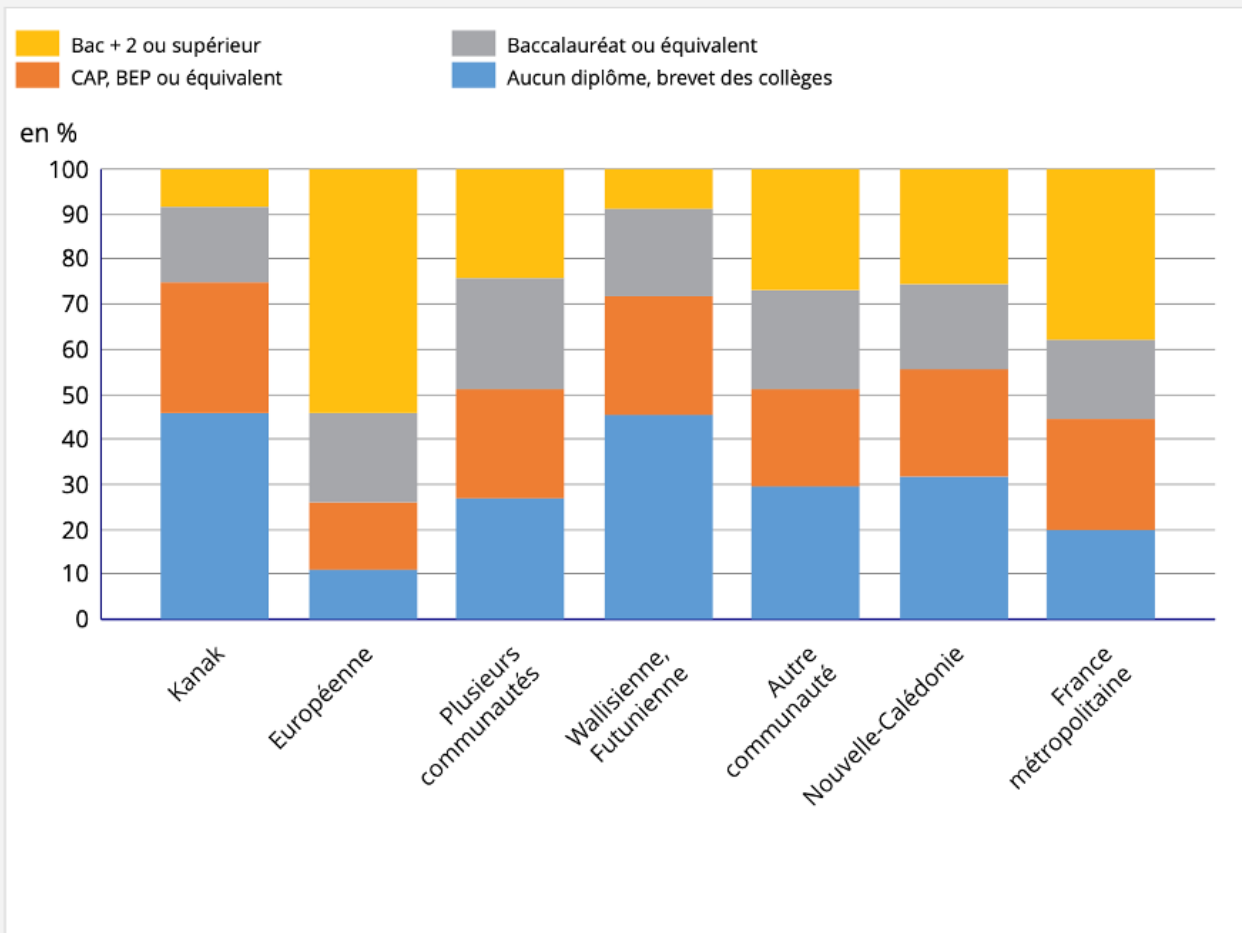
D'une part, le souvenir encore prégnant d'une politique d'implantation de colons suscite chez les Kanak une crainte légitime relative à la composition ethnique du territoire¹⁰, qui contribue à expliquer l'ampleur des mobilisations actuelles face à la réforme. Celle-ci est alimentée notamment par un sentiment de déclassement de la population kanak qui souffre d'inégalités. En effet, malgré la logique de rééquilibrage sous-tendue par l'accord de Nouméa qui s'est matérialisée par l'amélioration des infrastructures, l'urbanisation, la construction de collèges, de lycées, d'hôpitaux, de fortes inégalités perdurent au détriment de la population kanak.

Le préambule de l'accord de Nouméa mentionnant que « le passé a été le temps de la colonisation. Le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage. L'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun », les événements actuels doivent être appréhendés non seulement à l'aune de la complexité historique qui caractérise ce territoire, mais également à travers le prisme d'un « destin commun » qui, malgré les progrès réalisés, ne semble pas s'être matérialisé. Ainsi l'historienne Isabelle Merle désignait-elle les « effets d'héritage » qui perdurent (inégalités structurelles, ségrégation spatiale, disparité des taux d'emprisonnement par communauté) comme autant de « thèmes clivants dans le débat public, qui mettent à mal la possible construction d'un projet de société fondé sur un destin commun que l'on ne cesse pourtant d'afficher »¹¹.

Ainsi, en 2019, 54% des Européens sont diplômés de l'enseignement supérieur, loin devant les personnes se déclarant métis (24%) et très loin devant les Wallisiens-Futuniens (9%) ou les Kanak (8%) (figure 1).

Figure 1

Figure 7 – Diplôme le plus élevé des 25-64 ans par communauté en 2019



Lecture : en 2019, 8,2 % des Kanak sont diplômés du supérieur.

Champ : personnes âgées de 25 à 64 ans.

Sources : Insee-Isee, recensement de la population 2019.

Par ailleurs, si la situation progresse, le taux d'emploi des Kanak s'établit à 51,8%, soit 12 points de moins que les autres communautés. De même, le taux de chômage de la population kanak reste presque deux fois plus élevé que celui des non-Kanak. Même à diplôme équivalent, les écarts persistent (figure 2). Lorsqu'ils travaillent, ils occupent des emplois à moindre responsabilité ou plus précaires.

Figure 2

Figure 8 - En 2022, malgré une réduction des écarts, le taux de chômage des Kanak reste supérieur à celui des autres communautés

Évolution des différents taux par communauté d'appartenance

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2022 | Évol. 20/22 | Évol. 19/22 | Évol. 17/22 |
|------------------|------|------|------|------|------|----------------|----------------|----------------|
| Kanak | | | | | | | | |
| Taux de chômage | 18,8 | 18,6 | 15,2 | 19,7 | 15,3 | -4,4 | 0,1 | -3,5 |
| Taux d'emploi | 48,4 | 47,1 | 49,8 | 48,1 | 51,8 | 3,7 | 2,0 | 3,4 |
| Taux d'activité | 59,6 | 57,9 | 58,8 | 60,0 | 61,2 | 1,2 | 2,4 | 1,6 |
| Non-Kanak | | | | | | | | |
| Taux de chômage | 8,0 | 7,9 | 8,3 | 9,7 | 8,3 | -1,4 | 0,0 | 0,3 |
| Taux d'emploi | 65,4 | 64,0 | 63,7 | 61,6 | 63,4 | 1,8 | -0,3 | -2,0 |
| Taux d'activité | 71,3 | 69,6 | 69,5 | 68,4 | 69,3 | 0,9 | -0,2 | -2,0 |
| Ensemble | | | | | | | | |
| Taux de chômage | 11,4 | 11,5 | 10,7 | 13,3 | 10,9 | -2,4 | 0,2 | -0,5 |
| Taux d'emploi | 59,3 | 57,6 | 58,3 | 56,3 | 58,7 | 2,4 | 0,4 | -0,6 |
| Taux d'activité | 67,1 | 65,1 | 65,3 | 65,1 | 66,0 | 0,9 | 0,7 | -1,1 |

Note : Les taux d'emploi et d'activité sont calculés sur la population de 15-64 ans.

Le taux de chômage est calculé sur la population des 15 ans et plus.

Sources : Isee - DTENC Enquête EFT 2022

Unité : %

Sur ce contexte social, s'est greffée depuis plusieurs années une crise économique importante. L'économie calédonienne, essentiellement tournée vers l'industrie du nickel (ses sols contiennent une part substantielle des réserves mondiales), subit de plein fouet la crise du secteur.

Enfin, cette crise a pris corps dans un climat politique tendu, dans un contexte de défiance des indépendantistes, et plus particulièrement d'une grande partie de la population kanak, à l'égard des autorités de l'État, considérées comme partiales, et des élus loyalistes dont seule l'aile la plus radicale participe aux discussions. En effet, en sortant du cadre du comité des signataires¹² en 2020, par la mise en place d'un groupe restreint *ad hoc* dit « Leprédour », le ministre des Outre-mer de l'époque, Sébastien Lecornu, a bouleversé le cadre des négociations acté depuis plus de vingt ans. Surtout, contrairement à Édouard Philippe qui avait pris la mesure de la sensibilité de la situation calédonienne en s'investissant dans sa gestion, maintenant la tradition d'un dossier géré par Matignon depuis 1988, les ministres qui lui ont succédé n'ont clairement pas acquis le même degré de compréhension du dossier.

Par ailleurs, en considérant que seules les formations politiques formant un groupe politique au congrès de la Nouvelle-Calédonie¹³ pouvaient décider de la composition de la délégation participant aux négociations, le gouvernement a contribué à exclure de celles-ci les loyalistes les plus modérés comme Calédonie Ensemble ou encore certains élus du parti Les Républicains, laissant la cheffe de file de la droite Sonia Backès, loyaliste et présidente de la province Sud, ou encore le député Renaissance Nicolas Metzdorf durcir les négociations.

Ce choix s'inscrit dans le droit fil d'autres décisions malheureuses de l'exécutif national, qui a commencé par le refus de reporter la date du troisième référendum le 12 décembre 2021, pourtant demandé par les indépendantistes au motif qu'ils n'étaient pas encore sortis du deuil lié à la

pandémie de Covid-19. S'y est ajoutée la nomination comme secrétaire d'État à la citoyenneté en 2022 de Sonia Backès, cheffe de file loyaliste, en plein processus de négociation ou encore, plus récemment, la désignation comme rapporteur du projet de loi constitutionnelle sur le corps électoral du député loyaliste de Nouvelle-Calédonie Nicolas Metzdorf.

La décision de passer en force a été justifiée par le gouvernement par la nécessité d'avancer dans les négociations afin de ne pas avoir à différer trop longtemps les élections provinciales qui auraient dû avoir lieu en mai 2024. Mais pour qui connaît la Nouvelle-Calédonie, le temps est un élément essentiel dans le cadre des négociations¹⁴.

Pour la deuxième fois, après la décision malheureuse sur le maintien du référendum en période de deuil¹⁵, le gouvernement aura confondu vitesse et précipitation, mais les conséquences sont cette fois-ci bien plus graves. Alors que le refus du report du troisième référendum avait plongé le processus d'émancipation jusque-là exemplaire dans l'abîme, l'ultimatum imposé par Gérald Darmanin quant au calendrier du dégel du corps électoral aura définitivement eu raison d'une paix civile si difficilement acquise et préservée au prix de concessions réciproques permanentes.

Les crispations du côté indépendantiste portent en réalité sur le découplage opéré par l'exécutif : les discussions sur la composition du corps électoral, qui portent en elles l'enjeu fondamental d'une redéfinition de l'espace kanak, n'auraient pas dû être décorrélées de celles portant sur un accord global sur un nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie. Les indépendantistes avaient en effet annoncé¹⁶ qu'en cas de vote par l'Assemblée nationale d'un texte identique à celui du Sénat, ouvrant la voie à un possible Congrès, ils arrêteraient définitivement les négociations, que le Congrès soit convoqué ou non, tout en menaçant d'un boycott actif des élections provinciales. Des manifestations d'importance avait par ailleurs réuni plusieurs milliers de personnes à Nouméa dès le mois d'avril pour protester pacifiquement contre le passage en force de l'État¹⁷.

Il faut rappeler l'enjeu politique derrière cette réforme qui réside dans le rapport de force entre indépendantistes et loyalistes au Congrès. En effet, la mandature de 2019 a vu pour la première fois les indépendantistes prendre la tête du gouvernement local, en ralliant le nouveau venu sur la scène politique local, le parti L'éveil océanien, représentant principalement la communauté wallisienne et futunienne. Dès lors, le dégel du corps électoral pourrait avoir un impact sur les équilibres politiques actuels. L'élargissement du corps électoral est en effet considéré comme favorable au camp loyaliste et pourrait donc annihiler toute chance des indépendantistes de conserver les rênes du pouvoir au niveau du territoire. Cela explique pourquoi la composition du corps électoral constitue, au même titre que la remise à l'agenda du droit à l'autodétermination, un élément central dans les négociations.

Le dégel du corps électoral, une réforme fondée juridiquement sur un avis discutable du Conseil d'État

Dans son avis du 26 décembre 2023 relatif au projet de loi constitutionnelle sur le dégel du corps électoral en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État s'est livré à une analyse que l'on pourrait qualifier de funambule du cadre juridique dans lequel s'inscrit cette réforme.

S'il formule une évidence en estimant que le cadre juridique de l'accord de Nouméa reste applicable « aussi longtemps qu'une révision de la Constitution ne sera pas intervenue »¹⁸, il est surprenant de voir la haute juridiction oublier que l'accord de Nouméa sous-tend une réforme consensuelle. En faisant fi de la prescription méthodologique imposée par l'accord de Nouméa qui stipule que dans l'hypothèse de trois « non » successifs¹⁹ lors des référendums d'autodétermination, les partenaires sont tenus de négocier un nouvel accord, le Conseil d'État adopte un point de vue contestable.

Au-delà, le Conseil d'État développe sur plusieurs arguments tout aussi discutables pour fonder juridiquement la nécessité de procéder au dégel du corps électoral pour les prochaines élections provinciales.

Tout d'abord, il s'appuie sur le fait que les règles en vigueur « dérogent de manière particulièrement significative au principe d'universalité et d'égalité du suffrage » et considère que « à défaut de modification des règles applicables l'ampleur de ces dérogations ne pourrait en outre que s'accroître avec l'écoulement du temps »²⁰, allant jusqu'à envisager de manière somme toute caricaturale une extinction de ce corps électoral.

Fonder la nécessité de la réforme sur les principes d'universalité et d'égalité du suffrage, qui a trouvé écho lors des débats parlementaires, paraît discutable dans le contexte particulier de l'accord de Nouméa. Reposant sur l'affirmation d'un universalisme des droits de l'homme, l'argument fait fi du contexte de décolonisation dans lequel est inscrite la Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, il semble que l'adoption de la réforme aboutirait à une contradiction interne au titre XIII de la Constitution, lequel constitutionnalise l'accord de Nouméa. Or ce dernier établit en son point 5 alinéa 5 que « 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 ». En introduisant un article 77-1 contredisant cette disposition dans la Constitution, il semble qu'il y ait une contrariété au sein même du texte constitutionnel. Qui plus est, cette disposition de l'accord de Nouméa doit nécessairement être interprétée comme

considérant l'accord politique comme un tout indissociable et ne permettant pas un détricotage partiel du statut, tant que les négociations n'ont pas abouti et qu'un accord global n'a pas été trouvé.

Un autre argument réside dans l'inconventionnalité²¹ supposée du corps électoral provincial. Faisant référence à la décision *Py contre France*²² de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État considère que si « les circonstances propres à la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie sont toujours de nature à justifier l'existence d'un corps électoral spécifique, la compatibilité des règles en vigueur avec les engagements internationaux de la France est incertaine alors que le processus défini par l'accord de Nouméa est achevé »²³.

Cette affirmation peut être discutée de deux points de vue. D'une part, postuler l'achèvement de l'accord de Nouméa pose question dans la mesure où il peut au contraire être considéré que le processus défini par l'accord ne prendra fin que lorsqu'un nouvel accord aura été conclu. D'ailleurs, le constat par le Conseil d'État du maintien du cadre juridique de l'accord de Nouméa va dans ce sens.

D'autre part, s'il échoit au Conseil d'État de procéder à un contrôle de conventionnalité des projets de loi qui lui sont soumis pour avis, c'est plus ici l'exploitation de cet argument par le gouvernement et les parlementaires favorables à la réforme qui peut être discutée. En effet, la réforme a été largement justifiée par l'insécurité juridique du scrutin dans l'hypothèse du maintien du corps électoral gelé aujourd'hui en vigueur. Le ministre de l'Intérieur a ainsi à maintes reprises évoqué le risque d'annulation des élections en l'absence de réforme. Or, le Conseil d'État, s'il était appelé à se prononcer sur la régularité des élections aux assemblées de province et au congrès, serait tenu de faire prévaloir les dispositions constitutionnelles qui fixent la composition actuelle du corps électoral gelé sur les engagements internationaux de la France, qui plus est sur une hypothétique jurisprudence de la CEDH. Tout au plus, le risque serait donc, non pas l'annulation des élections, mais une condamnation de la France par la CEDH²⁴ et cette hypothèse reste incertaine. En effet, si la décision *Py contre France* portait sur un corps électoral glissant, il y a lieu de préciser que la CEDH a également été saisie de la question du corps électoral gelé et qu'elle a déclaré les recours irrecevables considérant qu'elle s'était déjà prononcée sur la question. Il n'est donc pas certain que la Cour considère que le corps électoral actuel porte atteinte à l'article 3 du protocole n°1 à la Convention, les arguments utilisés en 2005 – à savoir l'histoire particulière et mouvementée de la Nouvelle-Calédonie et la phase transitoire dans laquelle elle se trouve – restant d'actualité, d'autant plus que ces élections auront lieu dans le cadre de l'accord de Nouméa, qui continue à s'appliquer.

Un dernier élément peut être discuté. Le Conseil d'État s'appuie pour fonder son avis sur des

éléments chiffrés fournis par le gouvernement. Or, ceux-ci comparent la proportion d'habitants par province en 1996 et en 2019. On pourrait alors se demander, alors que les dernières élections provinciales ayant eu lieu en 2019, pourquoi, si l'inconstitutionnalité et l'inconventionnalité du corps électoral sont évidentes, personne n'a posé la question de la validité du corps électoral utilisé en 2019, sachant que le différentiel sur le tableau annexe entre 2019 et 2023 est de 1358 personnes et qu'on peut estimer qu'une bonne partie d'entre elles sont des personnes nouvellement arrivées en Nouvelle-Calédonie.

On ne fera pas référence ici à l'interprétation des plus spacieuses émise par le Conseil d'État quant à la possibilité de procéder au dégel du corps électoral par loi organique si une révision constitutionnelle n'était pas possible et ce, « le moment venu »²⁵. Une telle appréciation à géométrie variable du cadre juridique pose en effet question. Soit la réforme relève du rang constitutionnel, soit elle relève du champ organique mais ce ne peut être alternatif. La définition du corps électoral ayant été introduite en 2007 avec précision dans la Constitution, il paraît plus que difficile de suivre le Conseil d'État lorsqu'il affirme que « plusieurs considérations peuvent conduire à estimer que les dispositions de l'article 77 de la Constitution, notamment de son dernier alinéa, cité au point 5, ne font pas obstacle à ce que le législateur organique puisse, le moment venu et si une révision constitutionnelle n'est pas venue régler plus tôt la difficulté, intervenir pour atténuer l'ampleur des dérogations aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage »²⁶.

On le voit, l'argumentaire juridique permettant au gouvernement de justifier le caractère nécessaire de la réforme reste fragile et discutable.

Une rhétorique contestable du gouvernement sur l'universalisme des droits de l'homme

En tout état de cause, cet avis du Conseil d'État a permis au gouvernement de développer une rhétorique consistant, lors des débats parlementaires, à rabâcher le caractère antidémocratique d'un corps électoral devenu scélérat en lui opposant les principes d'universalité et d'égalité devant le suffrage, le *leitmotiv* « un homme égal une voix » comme postulat de la démocratie étant sans cesse réitéré.

Ce positionnement apparaît néanmoins discutable dans le contexte particulier de la Nouvelle-Calédonie en ce qu'il occulte le contexte particulier dans lequel s'opère le débat.

Ce parti pris d'une vision soi-disant universaliste des droits de l'homme fait fi tout d'abord de l'histoire. Elle obère les souffrances du peuple premier privé de tous ses droits pendant près d'une

centaine d'années. L'argument consistant à considérer qu'il est anormal qu'un ressortissant français payant ses impôts en Nouvelle-Calédonie ne puisse pas y voter paraît bien inconsistant pour des descendants du peuple kanak qui ont dû payer l'impôt de capitation sans pour autant être dotés de droits et encore moins du droit de vote. Une telle position entre par ailleurs en contradiction avec le Préambule de l'accord de Nouméa.

Qui plus est, ce parti pris d'opposer au gel du corps électoral l'universalisme des droits de l'homme relève d'une posture néocoloniale puisque, sous couvert d'universalisme, c'est la vision occidentale des droits de l'homme qui est imposée à un peuple autochtone, régi par ses propres valeurs. Pire, c'est fonder la réforme sur ce qui est aujourd'hui considéré comme « l'aspect le plus contesté de l'héritage des Lumières » pour reprendre la formule d'Antoine Lilti, directeur d'études de l'EHESS²⁷. En effet, comme le chercheur le rappelle, on découvre que « la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est prise, d'emblée, dans une contradiction entre l'affirmation de droits naturels, et donc universels, et l'édification d'une souveraineté nationale. Les députés ont « halluciné l'humanité dans la nation », selon la formule du philosophe Jean-François Lyotard. Ce qui n'est pas sans conséquence durable sur les tensions inhérentes aux droits de l'homme dans un monde d'États-nations, comme l'a diagnostiqué Hannah Arendt après la Seconde Guerre mondiale »²⁸.

Ce parti pris est également erroné du point de vue du droit international parce qu'en brandissant la Convention européenne des droits de l'homme comme unique outil international de référence, sont passés sous silence d'autres textes internationaux relatifs aux droits de l'homme. C'est en effet oublier l'article 1^{er} des deux pactes internationaux de 1966 sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels qui proclament le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ratifiés par la France. C'est oublier également la signature par la France de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2007.

Ce parti pris est enfin une négation du caractère divisé de la société calédonienne et du modèle consociatif dans lequel elle s'est engagée depuis 1988 et qui a largement contribué au retour et au maintien de la paix civile. Comme l'exprime Arend Lijphart, « dans les sociétés plurielles [...], la flexibilité nécessaire à la démocratie majoritaire est absente. Dans ces conditions, la loi de la majorité est non seulement antidémocratique, mais aussi dangereuse, parce que les minorités à qui l'accès au pouvoir est constamment nié se sentent exclues, et elles sont victimes de discriminations. Elles cesseront de montrer allégeance au régime »²⁹. si le système politique n'est pas adapté à leurs spécificités. Dès lors, il est admis que dans les sociétés plurielles, il convient de prévoir des arrangements institutionnels à même de permettre la construction nationale. Arend Lijphart conseille ainsi, dans le cadre de son modèle de démocratie consociative, de mettre en place des arrangements institutionnels permettant de partager, distribuer, limiter le pouvoir

politique par différents moyens parmi lesquels les distorsions du corps électoral, des modes de scrutin ou la déformation de la représentation au sein de l'organe délibératif³⁰. L'auteur oppose ainsi la démocratie majoritaire à la démocratie consensuelle caractérisée par son inclusivité, induisant négociation et compromis, qui conduit d'ailleurs André Kaiser à la qualifier de « démocratie de négociation »³¹.

Perspectives conclusives

À ne vouloir prendre en considération qu'une partie des éléments à embrasser, l'État s'est fourvoyé en s'entêtant à faire adopter une réforme aux conséquences mortifères et cauchemardesques pour les Calédoniens. Cela est d'autant plus triste qu'il y a lieu de penser que cette réforme ne verra finalement pas le jour. En effet, il est fort probable que le président de la République ne persistera pas dans une direction qui a replongé la Nouvelle-Calédonie dans ses heures les plus sombres et qui l'a conduite à une situation sociale et économique dont elle mettra certainement des années à se relever. S'il n'était pas encore convaincu de l'erreur commise en maintenant « quoi qu'il en coûte » une réforme non consensuelle, semble se dessiner un abandon de la réforme face à la crainte de ne pas disposer de la majorité des trois cinquièmes au congrès, nombre de parlementaires n'étant plus prêts à suivre l'exécutif dans la finalisation de ce bras de fer mortifère.

Ce passage en force est d'autant plus regrettable que l'ensemble des partis, indépendantistes comme non indépendantistes, s'étaient d'ores et déjà accordé sur la nécessité d'une modification du corps électoral local.

Il n'est peut être pas trop tard pour trouver une solution permettant de sortir la Nouvelle-Calédonie de la situation compliquée dans laquelle elle se trouve aujourd'hui. À cet égard, la temporalité posée par le Conseil d'État dans son avis du 26 décembre 2023 confirme la possibilité d'un report des élections provinciales « de l'ordre de douze à dix-huit mois », soit jusqu'en novembre 2025. Dès lors, il sera toujours temps de modifier la loi organique n°2024-343 du 15 avril 2024³² pour reporter les élections en tant que de besoin. La situation actuelle constitue indéniablement un motif d'intérêt général permettant ce report.

Une solution médiane aurait pu et peut toujours résider dans une révision de la Constitution pour permettre aux natifs privés du droit de vote aux élections locales de pouvoir voter aux prochaines élections. En effet, le dégel du corps électoral tel que conçu dans le projet de loi constitutionnelle permettait à environ 25 000 personnes de l'intégrer. Parmi elles, 12 000 environ sont des personnes nées en Nouvelle-Calédonie qui n'ont pas le droit de vote aux élections locales, faute d'avoir un parent qui en est doté. Il existe à leur sujet un consensus entre loyalistes et indépendantistes pour

les intégrer dans le corps électoral spécial³³. Une telle option permettrait ainsi d'intégrer près de la moitié des personnes exclues du corps électoral provincial, sachant qu'environ la moitié d'entre eux est de statut civil coutumier, c'est-à-dire kanak et que l'autre moitié est de statut civil de droit commun. Leur intégration dans le corps électoral ne remettrait donc pas en cause les équilibres actuels.

Il resterait alors à trouver un accord sur les conditions d'intégration des autres personnes exclues du corps électoral spécial. Si les indépendantistes avaient fait savoir que le principe d'une durée de résidence de dix ans pouvait être jugé acceptable, ils demandaient la non-automaticité de l'inscription. En effet, leur revendication portait sur l'édiction de conditions supplémentaires à définir, imposées aux personnes justifiant de dix années de résidence en Nouvelle-Calédonie et faisant la démarche de se faire inscrire sur la liste spéciale. La possibilité d'adopter un code de la citoyenneté fixant un cadre pour l'acquisition de la citoyenneté calédonienne semblait être consensuelle³⁴. Évidemment, l'adoption d'un tel code nécessitant du temps, l'ouverture du corps électoral provincial aurait pu être opérée dans un second temps, par exemple lors des élections qui suivraient la conclusion d'un accord, lors de la mise en place des nouvelles institutions, charge au Congrès de la Nouvelle-Calédonie d'adopter entre-temps ce code de la citoyenneté.

Au final, on reprendrait alors les discussions là où elles en étaient, avant que le gouvernement ne décide, impatient, de passer en force. Et c'est bien le plus triste et le plus terrible des constats, au regard des décès qui ont lourdement endeuillé le territoire ces derniers jours et des destructions considérables d'infrastructures, qui auraient pu, et dû, être évitées. Peut-être le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer aurait-il dû lire Jean-Marie Tjibaou lorsqu'il disait : « Pour pouvoir dire qu'on perd du temps, il faut être dans un système où il est reconnu comme une valeur d'en gagner. Pour le Kanak, la durée est une expérience du chaud et du froid, du pluvieux et de l'ensoleillé qui se renouvellent, de la vieillesse et de la jeunesse qui se succèdent, des fêtes qui réchauffent la communauté et qui ravivent l'âme »³⁵.

1. « Nouvelle-Calédonie : 165 ans d'une histoire mouvementée », entretien de Michel Naepels réalisé par par Laure Cailloce, *Le Journal du CNRS*, octobre 2018.
2. Bertrand Vergniol, « La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins », *Études*, septembre 2018.
3. Ibid.
4. Isabelle Merle, *Expériences coloniales, la Nouvelle-Calédonie (1853-1920)*, Toulouse, Éditions Anacharsis, septembre 2020.
5. Guy Agniel, « L'expérience statutaire de la Nouvelle-Calédonie ou de l'étude du mouvement du yo-yo au service de l'évolution institutionnelle d'un territoire d'outremer », dans « L'avenir statutaire de la Nouvelle-Calédonie. L'évolution des liens de la France avec ses collectivités périphériques », *Les études de la documentation française*, 1997, p. 41.
6. « La souveraineté de la Nouvelle-Calédonie », entretien avec René Dosièrre, *Esprit*, octobre 2018.
7. Lionel Jospin, Premier ministre, le secrétaire d'État à l'outre-mer, les présidents du Rassemblement pour la Calédonie

- dans la République (RPCR) et du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS).
8. À différencier du corps électoral référendaire, mis en place dans le cadre des référendums d'autodétermination sur l'accession à la pleine souveraineté de l'archipel. Le corps électoral pour ces consultations était en effet encore plus restreint que celui prévu pour les élections provinciales. Les conditions d'admission à figurer sur la liste spéciale pour la consultation sont précisées par l'[article 218 de la loi organique du 19 mars 1999](#). Ce corps électoral est devenu caduc à l'issue du troisième et dernier référendum prévu par l'accord de Nouméa, organisé le 12 décembre 2021. Cet accord prévoyait en effet l'organisation d'un troisième scrutin en cas de deux victoires successives du « non ».
 9. [Avis n° 407713 du Conseil d'État du 26 décembre 2023](#) relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie.
 10. Les Kanak, peuple premier du territoire, sont progressivement devenus minoritaires et représentent 40% de la population.
 11. Isabelle Merle, *Expériences coloniales, la Nouvelle-Calédonie (1853-1920)*, Toulouse, Éditions Anacharsis, septembre 2020.
 12. Prévu au point 6.5 de l'accord de Nouméa, le comité des signataires réunit les signataires de l'accord. Sa composition est évolutive : il réunit deux délégations composées des signataires historiques (présents en tout ou partie), mais également les parlementaires et représentants des institutions de Nouvelle-Calédonie. Sont parfois également conviés les représentants des forces politiques représentées par un groupe au congrès de la Nouvelle-Calédonie et les représentants d'associations de maires.
 13. L'article 11 du [règlement intérieur du congrès de la Nouvelle-Calédonie](#) a fixé le nombre minimal d'élus pour constituer un groupe à six.
 14. Carine David, « La nécessaire réforme institutionnelle en Nouvelle-Calédonie : évolution isolée ou impulsion pour un nouveau droit des Outre-mers ? », dans Thomas M'Saïdié, Jacques Ziller et Daniel Dormoy (dir.), [Pour un nouveau droit des outre-mers du XXI^e siècle](#), Bruxelles, Éditions Bruylant, 2024, p. 115 – 133.
 15. Carine David, Manuel Tirard, « [La Nouvelle-Calédonie après le troisième référendum d'autodétermination du 12 décembre 2021 : 40 ans pour rien ?](#) », *Revue des droits de l'Homme*, avril 2022.
 16. Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, [Mission d'information sur l'avenir institutionnel des outre-mer, rapport d'étape sur la situation en Nouvelle-Calédonie](#), avril 2024.
 17. *Le Monde* avec l'AFP, « [Nouvelle-Calédonie : grandes manifestations à Nouméa pour et contre l'élargissement du corps électoral](#) », 13 avril 2024.
 18. Considérant n° 4.
 19. Le premier référendum d'autodétermination est organisé le 4 novembre 2018 : le « non » à l'indépendance l'emporte par 56,7% des voix, 81% des électeurs inscrits ayant voté. Le deuxième référendum est organisé le 4 octobre 2020. 53,3% des votants rejettent l'indépendance alors que la participation a augmenté à 85,7%.
 20. Considérant n° 10 de l'avis précité.
 21. Incompatible avec les traités et accords internationaux liant la France.
 22. [CEDH, Py c. France, 66289/01](#), 11 janvier 2005.
 23. Considérant n° 11 de l'avis précité.
 24. Cela n'aurait rien d'extraordinaire. Ainsi, sur la seule année 2023, la CEDH a condamné la France à douze reprises.
 25. Considérant n° 12 de l'avis n° 407713 du Conseil d'État du 26 décembre 2023, *op. cit.*
 26. *Ibid.*
 27. Voir Antoine Lilti, « [L'universalisme des Lumières : débats et controverses](#) », Cours au Collège de France, du 11 décembre 2023 au 18 mars 2024. Voir plus particulièrement le cours « Halluciner l'humanité : droits de l'homme et souveraineté nationale ».
 28. *Ibid.*, voir le cours « [Halluciner l'humanité : droits de l'homme et souveraineté nationale](#) ».
 29. Arend Lijphart, *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, Londres, Yale University Press, 1984, pp. 22-23.
 30. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale

- University Press, 1999, p. 2.
31. André Kaiser, « Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism », *Journal of Theoretical Politics*, 9/1997, n°4, pp. 419-444.
 32. Loi organique n°2024-343 du 15 avril 2024 portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, parue au [JO n° 89 du 16 avril 2024](#).
 33. Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, [Mission d'information sur l'avenir institutionnel des outre-mer, rapport d'étape sur la situation en Nouvelle-Calédonie](#), avril 2024.
 34. Ibid.
 35. Jean-Marie Tjibaou, Philippe Missotte, Michel Folco, Claude Rives, *Kanaké, mélanésien de Nouvelle-Calédonie*, Paris, Les éditions du Pacifique, 1976, p. 62.