

L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

APRÈS LES TROIS CONSULTATIONS DE L'ACCORD DE NOUMÉA, QUELLE TRANSITION CONSTITUTIONNELLE POUR QUEL PROJET ?



Conférence devant l'Association Jeunesse Kanaky Monde
Lifou 6 octobre 2022

Mathias Chauchat, professeur de droit public, Université de la Nouvelle-Calédonie

L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Après les trois consultations de l'Accord de Nouméa, quelle transition constitutionnelle pour quel projet ?

Mathias Chauchat, professeur de droit public, Université de la Nouvelle-Calédonie

L'Accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 se conclut par ces mots : « *L'État reconnaît la vocation de la Nouvelle-Calédonie à bénéficier, à la fin de cette période, d'une complète émancipation.* » Les Kanak font grand cas de cette promesse.

La Nouvelle-Calédonie a dû répondre par trois fois à une question sèche et clivante sur son autodétermination et la souveraineté du pays : « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* »¹.

Cela faisait trente années que la question avait été différée, depuis que la période des accords s'était ouverte en 1988 après celle des violences, de guerre civile ou de guerre coloniale selon le point de vue que l'on voudra et pudiquement dénommée « Les Événements ». Si on regarde la composition ethnique du pays, d'une province, d'une commune, d'un quartier, le vote du Oui et du Non s'y superpose encore exactement aujourd'hui².

La période serait celle de la « sortie de l'Accord » et d'un « statut pérenne de la Nouvelle-Calédonie dans la France ». Outre que cette évolution se ferait contre l'immense majorité du peuple colonisé, l'incertitude politique et juridique est maximale. Les trois consultations n'ont rien réglé.

Le ministre Sébastien Lecornu, analysant les 47% de Oui en 2020, a décidé d'engager la France dans la campagne active du Non, au moyen du document sur les conséquences du Oui et du Non. Il a donné à choisir entre une indépendance de rupture à l'algérienne ou le maintien dans la France, a refusé toute voie moyenne d'association, de partenariat ou d'interdépendance et a tout cassé. Il a aussi vendu du rêve aux plus extrémistes des Loyalistes pour les radicaliser et conserver la Calédonie française. Mais rien ne se passe comme il l'a prédit.

Que disait-il alors ?

S'exprimant officiellement au nom du gouvernement français après le Conseil des ministres du 2 juin 2021, Sébastien Lecornu avait ouvert du 13 décembre 2021 au 30 juin 2023 « ***une période de convergence et de stabilité pour sécuriser la fin de l'Accord de Nouméa qui nous emmènera vers une période de transition [...]*** *Quoi qu'il arrive, il y aura une première consultation référendaire d'une nouvelle ère post-Nouméa*³ ».

Dans un contexte d'abstention très élevée de 56,1% (contre 19% en 2018 et 14,3% en 2020), le Non l'a emporté le 12 décembre 2021 avec le score outrancier de 96,5% des voix. L'appel à la non-participation pacifique des indépendantistes a été particulièrement suivi, avant tout par le peuple kanak, révélant une fois de plus les clivages ethniques profonds qui traversent le pays. **Souffrant de légitimité, ce résultat s'apparente davantage à une impasse qu'à l'issue qui**

¹ Mathias Chauchat, Une question sèche et clivante, AJDA n° 15/2018 du 23 avril 2018, p. 817.

² Pierre-Christophe Pantz. Référendum en Nouvelle-Calédonie, la double impasse. Outremer 360, dossier expertise deuxième référendum, septembre 2020, 2020 (hal-03394181), <https://larje.unc.nc/fr/la-geographie-electorale-en-nouvelle-caledonie-limpasse-referendaire/>

³ La déclaration de M. Sébastien Lecornu, ministre des Outre-mer, sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie à Paris le 2 juin 2021 (résumé de l'intervention orale) est publiée sur Vie publique : <https://www.vie-publique.fr/discours/280324-sebastien-lecornu-02062021-nouvelle-caledonie>

pouvait être espérée au regard de l'ambitieux projet de destin commun porté par l'Accord de Nouméa depuis 1998.

Pourtant tout l'équilibre du pays depuis 34 ans reposait sur la double reconnaissance du droit à l'indépendance des Kanak en contrepartie de leur reconnaissance des « autres » à demeurer et à partager un destin commun.

Ce mouvement de reconnaissance réciproque avait débuté par la rencontre de Nainville-Les-Roches en présence de Georges Lemoine, secrétaire d'État aux DOM-TOM. Une déclaration commune que le RPCR (Le Rassemblement Pour la Calédonie dans la République) avait refusé de signer, était publiée le 12 juillet 1983. Elle reconnaissait l'abolition du fait colonial, la légitimité du « *peuple kanak* », premier occupant du territoire, qui a un « *droit inné et actif à l'indépendance* ». L'exercice de ce droit devait se faire dans le cadre de l'autodétermination ouverte aux autres ethnies, dont la légitimité était reconnue par les représentants du peuple kanak. Le refus des non-indépendantistes déclencha les Événements qui culmineront avec l'assaut par l'armée française sur la grotte d'Ouvéa le 5 mai 1988 pendant le second tour des élections présidentielles françaises. Pourtant, après une difficile reprise du dialogue, les éléments fondamentaux de Nainville-Les-Roches sont validés par l'Accord de Matignon, scellé par la poignée de main du 26 juin 1988 entre Jacques Lafleur du RPCR et Jean-Marie Tjibaou du FLNKS (Front de Libération Kanak et Socialiste) et confirmés par l'Accord signé à Nouméa le 5 mai 1998.

La France, en constitutionnalisant l'Accord de Nouméa, a reconnu l'existence du « *peuple kanak* », distinct du peuple français, et cet accord tentait de favoriser la construction d'un peuple calédonien, à la citoyenneté distincte, sous la périphrase du « *destin commun* ». Et fait marquant et exceptionnel dans son histoire, « *le cheminement vers l'émancipation sera porté à la connaissance de l'ONU* », disait le point 3.2.1. de l'Accord de Nouméa. Cela donnait une reconnaissance et une visibilité internationales au processus de décolonisation du pays réinscrit sur la liste des pays à décoloniser par la résolution 41/41 A du 2 décembre 1986 de l'Assemblée générale.

Les trois Non ont mis fin à cet équilibre pourtant plus que trentenaire.

Le ministre et les non indépendantistes ont en effet entretenu un malentendu fondamental sur le sens de la question. Pour les non indépendantistes et l'État français, le Non réitéré trois fois signifierait le maintien définitif dans la France. Or les Kanak n'ont jamais renoncé à leur droit « *inné et actif* ». **La question était pour eux de savoir si « les autres » avaient la volonté du destin commun, c'est-à-dire de faire peuple avec eux, de faire un destin commun dans un pays commun.** Il n'est pas impossible que la seule victime des trois votes soit le « *destin commun* », laissant face à face comme jadis en Algérie le peuple français et le peuple kanak.

C'est fondamentalement le même malentendu culturel sur le corps électoral. Le discours dominant parle péjorativement de suffrage « restreint » ou « gelé ». Au contraire pour les indépendantistes la citoyenneté est vécue comme une ouverture aux autres effectuée à Nainville-Les Roches et confirmée par les accords qui ont suivi. Plutôt que de ne revendiquer le droit de vote que pour le seul peuple colonisé, les Kanak ont accepté d'ouvrir son périmètre aux autres. La citoyenneté, c'est le périmètre du peuple calédonien. Elle est vécue négativement, comme une privation, parce que le seul point de vue des Métropolitains, les Français de Nouvelle-Calédonie, s'est imposé dans le débat.

Réfléchissons ensemble à ce qui se passe aujourd'hui.

Le scénario qui semble être projeté par l'État français paraît simplissime. Au motif que l'Accord de Nouméa est fini après les trois consultations qui ont abouti au choix de la France, **une simple modification de la Constitution clôturera les dispositions « transitoires » de l'Accord de Nouméa.**

Politiquement, l'évolution sera présentée comme une évidence et comme un changement mineur insérés dans une grande réforme portant sur « *la responsabilisation et la différenciation des Outre-mer*⁴. » Il suffira de dire que la Calédonie relèvera dorénavant du titre XII comme la Polynésie française et les autres Outre-mer. Bien entendu, il sera affirmé avec force que rien ne changera dans l'immédiat et que l'écriture de la nouvelle loi organique permettra toutes les différenciations et des négociations sans tabou. La France sera généreuse et annoncera l'accompagnement du pays avec toute sa spécificité reconnue dans la République.

Pourquoi cette stratégie ? En clôturant l'Accord de Nouméa, la France mettrait fin à toutes les dérogations constitutionnelles qui sont contenues dans l'Accord de Nouméa (reconnaissance du peuple kanak et citoyenneté, particulièrement). La Calédonie serait normalisée et reviendrait dans la République. La loi organique devra alors se conformer, comme pour les autres Outre-mer, à la Constitution française actuelle. **Le grand rêve de Jean-Marie Tjibaou sera fini.** La France ne l'assumera publiquement pas mais le fera. Elle peut en effet modifier sans consensus la Constitution française et rompre ainsi la parole donnée.

Que feront les indépendantistes ?

Ils ont toujours affirmé qu'ils ne sortiraient pas les premiers de l'Accord de Nouméa mais que, si la France rompt sa parole, ils seront libérés de la leur. **La situation politique est simple à comprendre : la réforme constitutionnelle est la ligne rouge à ne jamais accepter de franchir, quel qu'en soit le prix.**

Voyons ce qui est projeté :

Ne se tiendraient ainsi que **des bilatérales FLNKS/État français sur le seul sujet des compétences régaliennes.** L'État devrait solennellement y acter de son refus de l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, du fait des trois consultations. Il lui appartiendrait ensuite de mettre unilatéralement fin à l'Accord de Nouméa. Rompant sa parole, il libérera les Kanak de la leur. Fin du dialogue ?

Les réunions trilatérales sans le FLNKS mais avec les élus institutionnels ne pourraient concerner que des sujets liés au fonctionnement institutionnel de la loi organique et aux transferts de l'article 27, ces ajustements ne pouvant nécessiter de révision constitutionnelle. Ces réunions qui auraient lieu à Nouméa sur ce seul sujet essuieraient sans doute un refus des Loyalistes. Fin du dialogue ?

Peut-être **une réunion des partenaires ?** Mais sur quoi et où ?

⁴ Audition de M. Jean-François Carenco, ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, chargé des Outre-mer devant la commission des lois de l'assemblée nationale le 28 septembre 2022, https://videos.assemblee-nationale.fr/video.12201869_63344332369ce.commission-des-lois--m-jean-francois-carenco-ministre-delegue-aupres-du-ministre-de-l-interieur-e-28-septembre-2022?fbclid=IwAR1fSxR9ONyj9B3we8OyArTuot1CrScnPpLDpg8mqI73EAfYBrCXOFxzm0

Ce premier scénario du temps court pourrait bien être celui de l'échec de l'Accord de Nouméa, mettant fin à une période d'ouverture commencée en 1983 à Nainville-Les-Roches.

Le second scénario possible est celui du temps long : pas de modification de la Constitution, irréversibilité des acquis de l'Accord, provinciales de 2024 sans toucher au périmètre du peuple calédonien, discussion des interdépendances entre la France et la Calédonie. **Ce serait le scénario de la réussite de l'Accord de Nouméa, celui de la voie médiane, celle de la sagesse.** On romprait, après plus de trente ans de préparation commune, la litanie des décolonisations manquées.

Avant d'en arriver là, voyons les obstacles à franchir pour la puissance administrante pour normaliser la Nouvelle-Calédonie, la faire rentrer dans le rang républicain, en obtenant a minima une concertation de façade avec les indépendantistes.

La première difficulté est de trouver un fondement à la transition constitutionnelle vers un nouveau régime.

La seconde difficulté est de mettre fin à l'Accord de Nouméa.

La troisième difficulté de sortir du mouvement de décolonisation.

La quatrième difficulté est de réformer les institutions dans un sens favorable aux non indépendantistes.

Des défis annoncés comme presque réglés en décembre 2021 mais dont on voit bien aujourd'hui qu'ils sont quasi insurmontables sans remettre en cause la paix civile.

1. PREMIER DÉFI : TROUVER UN FONDEMENT A UNE TRANSITION CONSTITUTIONNELLE ?

Comme le soulignait le magistrat Christian Belhôte dans un post Facebook le 23 septembre 2022 : « *Il faut avoir l'humilité du temps long* », voici ce que Sébastien Lecornu, alors ministre des Outre-mer, disait à Jean Pierre Elkabach le 14 novembre 2021 en s'entretenant sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Il a souvent répété cette phrase, tel un mantra sacré, comme s'il voulait masquer ses penchants pour l'intrigue politicienne et l'action à la hussarde. En maintenant la consultation référendaire de décembre 2021, avec le soutien du Président de la République, il n'a politiquement rien réglé puisque les principaux intéressés ont refusé d'y participer. Il a pu faire du triomphalisme juridique en se félicitant d'avoir organisé en un seul quinquennat la sortie des accords de Matignon et de Nouméa mais, face aux failles profondes que cette année 2021 a laissées au sein de la société calédonienne, la victoire est bien dérisoire et l'issue encore aléatoire ».

« *Tous les loyalistes souhaiteraient accélérer le mouvement au nom de la sécurité économique et de la stabilité politique, ne doutant pas du soutien de l'exécutif pour boucler une fois pour toutes le dossier de la revendication indépendantiste. Aussi se sont-ils inquiétés lorsque Jean François Carenco, nouveau ministre délégué à l'Outre-mer, a remis en cause le calendrier du « référendum de projet » sensé sceller démocratiquement l'avenir de l'archipel en juin 2023. Pourtant c'est lorsque Sébastien Lecornu en a fait la promesse qu'ils auraient dû s'interroger sur sa faisabilité. En effet, à l'heure actuelle, le rendez-vous a été lancé alors qu'il n'est prévu ni par le droit constitutionnel ni par le droit électoral ni par le régime juridique spécifique à la*

Nouvelle-Calédonie ». Bref, c'est du vent. L'échec de Lecornu est non seulement politique, il est aussi juridique.

L'Accord de Nouméa a en effet valeur constitutionnelle. Comme le soulignait le constitutionnaliste Guy Carcassonne, qui a participé à l'écriture de la Constitution de Kanaky, « *il s'agit moins de dispositions constitutionnelles particulières que d'une autre Constitution, celle de la Nouvelle-Calédonie, que notre texte de 1958, bien accueillant, abrite dans son titre XIII.*⁵ » De plus, une clause de garantie y a été insérée à son point 5 pour éviter toute remise en cause versatile sur des majorités nationales conjoncturelles : « *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.* » Les mots « *constitutionnellement garantie* » qui se rapportent à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie paraissent clairement indiquer que sa remise en cause nécessiterait une réforme constitutionnelle.

Pourrait-on fonder une quatrième consultation sur l'Accord de Nouméa ?

Il est clair que l'Accord de Nouméa n'autorisait que trois consultations. Ni les textes internationaux en matière de décolonisation ni même l'article 53 de la Constitution française ne limitent pourtant le nombre de consultations sur l'autodétermination. Pourquoi alors trois questions ? L'approbation par les Français de la Constitution de la IV^e République par trois référendums successifs avait montré que la succession de référendums pouvait représenter une modalité possible de la recherche d'un compromis. Les Kanak étaient attachés à ce processus progressif des consultations pour pouvoir chercher l'adhésion des autres. Aucun compromis ne leur a été concédé dans l'affaire calédonienne.

Le législateur organique n'ayant originellement fixé que deux consultations, le Conseil constitutionnel lui avait tout simplement répondu que le chiffre trois avait valeur constitutionnelle, que deux n'égalait pas trois et que le législateur organique avait l'obligation constitutionnelle de prévoir une troisième consultation en cas de réponse négative aux deux précédentes, ce qui sera rétabli en 2015⁶. Quatre n'égalerait pas trois aujourd'hui. Difficile ainsi de fonder un quatrième référendum sur l'Accord de Nouméa lui-même, et surtout s'il s'agit d'une autre question. Il n'y aurait ainsi plus aucun fondement juridique pour utiliser le corps électoral de la consultation qui ne peut servir que ces trois fois.

Existe-t-il alors d'autres fondements constitutionnels qui l'autoriseraient ?

Il est d'usage de fonder les référendums relatifs aux évolutions statutaires sur les déclinaisons de l'article 72 de la Constitution. L'article 72-1 précise que « *lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées* ». L'article 73 lui-même exige « *le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités* » pour passer d'un département ou d'une région à une collectivité spécifique. **Consulter « les électeurs inscrits » signifie une consultation ouverte au corps électoral général...**

⁵ Guy Carcassonne, La Constitution, Points essais 2009, p. 377.

⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie : cons. n° 51.

Pour les collectivités les plus autonomes de l'article 74, il est prévu de consulter leur assemblée délibérante en évitant prudemment ce qui pourrait servir de substitut à un référendum sur l'indépendance.

Rien de tout cela n'est applicable à la Nouvelle-Calédonie, qui est régie par le titre XIII de la Constitution et ses articles 76 et 77.

Resterait le fondement qui a servi à la consultation de la population mahoraise sur la loi de départementalisation de « *l'île comorienne de Mayotte* » pour reprendre sa dénomination officielle à l'ONU. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 4 mai 2000⁷, a fondé la tenue d'une consultation sur l'alinéa 2 du Préambule de la Constitution de 1958. Celui-ci dispose « *qu'en vertu de ces principes [les Droits de l'Homme et les principes de la souveraineté nationale] et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique* ». Là encore, il s'agit nécessairement du corps électoral de l'ensemble des inscrits sur la LEG.

La loi de départementalisation de Mayotte avait été très critiquée parce qu'elle tendait ainsi à demander à une seule partie de la population française de se prononcer sur une perspective de statut. La décision du Conseil constitutionnel subissait également la critique au motif, selon Olivier Gohin, que le Conseil se référait au principe de « *la libre administration "des peuples" dans le cadre des territoires d'outre-mer, alors même que les peuples de territoires d'outre-mer ont disparu avec la reconstitution d'un peuple français unique, au terme du processus d'auto-détermination mis en œuvre en 1958* ».⁸ C'était l'occasion de réaffirmer l'unicité du peuple français dont l'unique exception est celle du peuple kanak, exception qui n'a pas été étendue au peuple ma'ohi de la Polynésie française. L'auteur ajoutait : « *il fallait donc que le Conseil constitutionnel fût recadré et, dès que possible, il le fut effectivement par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, sur amendement du député de La Réunion René-Paul Victoria : l'article 72-3 de la Constitution prescrit, à cet effet, dans son alinéa 1^{er}, que "la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer", ce qui provoque l'abrogation implicite de l'alinéa 2 du Préambule de 1958.* » Si ce raisonnement est exact, le fondement tiré du préambule de la Constitution n'est plus opérationnel.

Résumons-nous :

Pas de fondement dans l'Accord de Nouméa ;

Pas de fondement dans le titre 12 de la Constitution ;

Un fondement discuté dans le préambule de la Constitution...

Le « référendum de projet » imposerait donc une modification constitutionnelle faite pour l'occasion. Et la question du corps électoral général demeure entière.

⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 Loi organisant une consultation de la population de Mayotte.

⁸ Olivier Gohin. Mayotte en droit constitutionnel français, Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2013, pp.7-24. hal-02545780, <https://hal.univ-reunion.fr/hal-02545780/document>

2. SECOND DÉFI : METTRE FIN A L'ACCORD DE NOUMÉA

Quand l'Accord de Nouméa s'arrête-t-il ? Trop conscients que le vide serait préjudiciable à la paix civile, les rédacteurs de l'Accord avaient inscrit cette phrase sibylline à son point 5 : « *Si la réponse est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée. 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.* » La controverse part d'une contradiction apparente dans l'Accord de Nouméa qui dit également dans son préambule : « *Cette solution définit pour vingt années l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation.* »

Tout a été tenté pour mettre fin à l'Accord.

Première date, 2018, avec la durée de 20 ans. Harold Martin le répète à longueur d'interviews sur RRB. Raté.

Seconde date, les provinciales de 2019. Avant même le premier Non, les loyalistes voulaient déjà contester les provinciales de 2019 pour ouvrir le corps électoral. Le Premier ministre a alors interrogé le Conseil d'État qui dans un avis du 4 septembre 2018⁹ a répondu ceci : « *il résulte de l'accord lui-même que son application pourrait s'étendre au-delà de la période de 20 ans.* » Un peu plus loin, « *cette durée de 20 ans n'est pas de nature à empêcher l'organisation des élections du congrès des assemblées de province au terme de leur mandat actuel et ces élections ne saurait se tenir sur un autre fondement que celui de l'accord de Nouméa et des dispositions de la loi organique.* » Caramba ! Encore raté !

Troisième date : le 13 décembre 2021 après le troisième Non. Beaucoup ont parlé à tort et à travers dans la campagne de la caducité de l'Accord de Nouméa. Pourtant, Louis Mapou gouverne toujours. Caramba ! Encore raté !

Quatrième date : les provinciales de 2024 ! Pourtant le raisonnement du Conseil d'État de 2018 pour les provinciales de 2019 vaut aussi pour celles de 2024... Caramba ! Encore raté !

En fait, l'Accord de Nouméa balise de manière assez complète le chemin de la sortie. Cette sortie est encadrée par le principe constitutionnel d'irréversibilité de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie. Ce dernier est formé sur le modèle britannique : jamais la Reine ne retire une compétence cédée à un *Dominion*. Ceci est à l'opposé de l'histoire française, faite d'hésitations et de reniements. Le principe d'irréversibilité a une fonction politique majeure, elle-même dérivée de la versatilité des politiques françaises menées envers la Nouvelle-Calédonie. Cette fonction politique est de garantir la paix civile, quand la consultation est une garantie du principe démocratique de l'acquiescement des populations intéressées. Si les deux parties savent que rien d'essentiel ne bougera, alors ils éviteront le conflit ouvert.

L'Accord de Nouméa reconnaît l'irréversibilité « *de l'organisation politique mise en place par l'Accord de 1998* », ce qui n'est pas synonyme de tout l'Accord. **Ce qui est constitutionnellement irréversible, ce sont le corps électoral des citoyens, les institutions, dont les assemblées, leur nombre de sièges, le gouvernement collégial, la provincialisation,**

⁹ Conseil d'État, n° 395203, Avis du 4 septembre 2018 sur l'échéance de l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998.

les transferts de compétences, mais aussi l'emploi local, le statut coutumier ou les modalités d'accès à la pleine souveraineté, dont la mention est faite à l'article 77 de la Constitution. Il existe une seconde ligne de défense loyaliste qui est de concéder le caractère d'irréversibilité aux seuls transferts de compétences en raison de la lettre explicite de l'article 77 de la Constitution (« *les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie* ») et de la refuser aux autres dispositions pourtant mentionnées à l'article 77. Il s'agit d'une argutie juridique. Si le pouvoir constituant qui est inconditionné veut tout mettre à bas, il le pourra, y compris les transferts de compétence.

Il ne devrait pas être juridiquement possible, même après les trois Non, de changer par la seule loi organique ces éléments mentionnés à l'article 77.

La France devra ainsi modifier sans consensus sa Constitution. Il lui faut déposer un projet de loi constitutionnelle clôturant les articles 76 et 77 de la Constitution au motif que l'Accord de Nouméa est fini et dire que la Calédonie relève dorénavant du titre XII comme la Polynésie française.

Il faut le faire voter par les deux assemblées, Assemblée nationale et Sénat avec un délai *minimum* cumulé de 10 semaines, puis le président de la République le soumet aux deux assemblées réunies en congrès à Versailles qui le votent à la majorité des 3/5^e des exprimés...

Ce sera emballé dans une grande réforme des autonomies des Outre-mer où toutes les différenciations seront présentées comme restant possibles lors de l'écriture de la loi organique... **Dès que lors que les protections constitutionnelles ont sauté, plus de risques pour l'État français. Le corps électoral citoyen est mort, le peuple kanak n'existe plus et devient une simple communauté parmi d'autres au sein du peuple français, la loi du pays est morte, l'emploi local est dévoyé, et la décolonisation est renvoyée aux calendes grecques.** En effet, la loi du pays en Polynésie est une fausse loi du pays¹⁰, et l'emploi local ne pourrait en aucun cas être basé sur la citoyenneté¹¹.

¹⁰ L'innovation de la loi du pays a été « polluée » par l'apparition postérieure de la loi du pays en Polynésie française. Mais la Polynésie n'a emprunté que le mot. Les lois du pays, qui sont une innovation de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut de la Polynésie française, restent des actes réglementaires à caractère administratif. Il s'agit de textes adoptés par l'assemblée de la Polynésie française pris dans le domaine de la loi et qui relèvent soit de la compétence de la Polynésie française soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française aux compétences de l'État. Ces actes sont soumis au contrôle juridictionnel du Conseil d'État et non pas du Conseil constitutionnel. Malgré les apparences, la Calédonie conserve l'exclusivité de « vraies » lois du pays.

¹¹ L'emploi local en Nouvelle-Calédonie est lié à la citoyenneté du pays. L'Accord de Nouméa dispose à son point 2 que « *la notion de citoyenneté [...] sera aussi une référence pour la mise au point des dispositions qui seront définies pour préserver l'emploi local* ». Les dispositions sur l'emploi local applicable sur le fondement du dixième alinéa de l'article 74 de la Constitution dans les autres collectivités d'outre-mer dotées du statut d'autonomie sont interprétées de façon restrictive (Régis Fraisse, Les collectivités territoriales régies par l'article 74, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 35, avril 2012). La population concernée ne peut être définie que comme regroupant les personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence dans la collectivité en cause. Toute autre conception de la population, faisant intervenir des caractéristiques ethniques appréhendées par exemple par le lieu de naissance d'un parent est systématiquement déclarée contraire aux articles 1er et 3 de la Constitution et à l'article 6 de la Déclaration de 1789. A ainsi été censurée par le Conseil constitutionnel une mesure bénéficiant aux « *personnes de nationalité française* » « *nées en Polynésie française* » ou « *dont l'un des parents est né en Polynésie française* » (Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, cons. 34). L'emploi local serait alors strictement lié aux seules durées de résidence et à la configuration de l'emploi, exactement comme ce que cherchent à obtenir avec constance les Loyalistes calédoniens favorables à la politique d'immigration française. Ce serait la deuxième mort de la citoyenneté calédonienne, largement réservée aux natifs aujourd'hui.

On retombe ici sur **notre ligne rouge**, ligne qui paraît infranchissable pour les indépendantistes : **refuser la réforme constitutionnelle**.

La stratégie frontale de la France est possible, mais il faut que le président de la République s'implique et qu'il anticipe le désordre inévitable. Un front de plus à ouvrir pour lui.

Il y a une autre tactique de contournement qui sera celle des Loyalistes : contester le corps électoral en utilisant la QPC (question prioritaire de constitutionnalité) devant le Conseil constitutionnel. À l'occasion de la révision de la liste électorale spéciale provinciale au début de l'année 2023, les Loyalistes peuvent demander l'inscription des non citoyens. Évidemment le tribunal d'instance refusera leur inscription arguant des dispositions constitutionnelles de l'Accord de Nouméa. Les Loyalistes poseront alors une question prioritaire de constitutionnalité devant le tribunal d'instance. Normalement on ne peut pas contester une disposition d'une loi organique puisque celle-ci a déjà fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité de la part du Conseil constitutionnel. Mais ils allégueront de circonstances nouvelles qui tiennent aux trois référendums et à la fin alléguée de l'Accord de Nouméa. Le tribunal d'instance devrait transmettre à la Cour de cassation qui sert de filtre. Si celle-ci accepte le raisonnement, elle posera la question au Conseil constitutionnel. **Il décidera alors souverainement de la caducité ou non des dispositions constitutionnelles. En droit, il devrait dire qu'on ne préjuge jamais de la caducité d'une disposition constitutionnelle, mais le Conseil constitutionnel peut politiquement tenir le raisonnement inverse.** Le Conseil constitutionnel est en effet une garantie fragile de l'État de droit, comme son passé le montre à l'excès. Il s'agit moins d'une juridiction constitutionnelle que d'un aéroport politique qui est centré sur la défense de l'État dans le cas calédonien. On rappellera seulement l'engagement « jacobin » du Conseil constitutionnel pour le corps électoral glissant en 1999¹² ou sa position sur la captation des compétences sanitaires de la Nouvelle-Calédonie par l'État lors de la pandémie Covid-19 en 2020¹³.

Une éventuelle caducité de la Constitution *via* le Conseil constitutionnel ouvre tous les champs du possible. Il en irait de même d'une révision constitutionnelle formelle clôturant le titre XIII et renvoyant la Calédonie au titre XII avec la Polynésie et les autres Outre-mer. **Cette modification renverserait la garantie constitutionnelle d'irréversibilité en forçant les indépendantistes à négocier pour essayer de préserver l'essentiel en tentant d'obtenir la réinsertion de quelques garanties moindres dans la Constitution.**

Qui peut pourtant croire qu'un dialogue pourrait s'ouvrir avec le peuple kanak en postulant qu'il n'existe plus et qu'il n'est qu'une simple population d'outre-mer au sein du peuple français ? Qui peut penser que le FLNKS acceptera la fin de la citoyenneté et un corps électoral français glissant à 4 ou 5 ans en raison des particularismes calédoniens ? Les débats à la commission des lois du Sénat¹⁴ ont montré que l'option était déjà dans les têtes.

¹² Cons. const. décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, cons. 33).

¹³ Cons. const. décision n° 2020-869 QPC du 4 décembre 2020 Pierre-Chanel Tutugoro Applicabilité en Nouvelle-Calédonie du dispositif national relatif à l'état d'urgence sanitaire, cons. 17.

¹⁴ Un corps électoral glissant n'est pas nécessairement lié à une citoyenneté distincte. Des précédents existent dans le cadre national qui ont été acceptés par la Cour européenne des droits de l'homme. Ce point a été évoqué aux auditions du 15 juin 2022 de la mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie - M. Alain Christnacht, conseiller d'État honoraire et M. Jean-François Merle, conseiller d'État honoraire, ancien conseiller technique chargé de l'outre-mer au cabinet du Premier ministre (Michel Rocard), co-auteurs du rapport de la mission d'écoute et de conseil sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie : Alain Christnacht a ainsi mis l'accent sur l'affaire CEDH n° 23450/94 du 15 septembre 1997, Polacco et Garofalo c/Italie, où seuls les individus résidant de façon continue depuis quatre ans dans la région du Trentin-Haut-Adige pouvaient s'inscrire sur les listes

Qui peut ignorer que la création d'un corps glissant sur 4 ou 5 ans serait inévitablement interprétée comme une « recolonisation » de la Nouvelle-Calédonie par la France.

A défaut d'aboutir, le pouvoir constituant français qui n'est en rien limité pourra prendre unilatéralement ses responsabilités et il en assumera les conséquences. S'il faut reconstruire le titre XIII, que garderait-on qui laisserait un espoir substantiel aux indépendantistes sans que l'amertume kanak ne se transforme en colère, alliée à la désespérance ?

3. TROISIÈME DÉFI : SORTIR DU PROCESSUS DE DÉCOLONISATION

Selon le discours dominant, porté à la fois par les autorités de la République française et les partis non indépendantistes, les Calédoniens se seraient prononcés par trois fois en faveur de la France et il serait ainsi venu le moment de mettre fin au processus de décolonisation en déterminant un statut définitif pour la Nouvelle-Calédonie dans la France.

L'équilibre politique pour la France est difficile à tenir entre la Nouvelle-Calédonie, réinscrite sur la liste des pays à décoloniser par l'Assemblée générale des Nations Unies depuis le 2 décembre 1986 et la Polynésie française, placée sur la liste des territoires à décoloniser le 17 mai 2013 par une nouvelle résolution de l'ONU et qui vient d'élire aux dernières élections législatives de 2022 trois députés indépendantistes. La France, qui s'opposait à cette inscription de la Polynésie, n'a pas participé à la séance de l'ONU. La France conduit par conséquent deux politiques contradictoires dans la même région Pacifique face aux peuples coloniaux, accompagnant au moins jusqu'à aujourd'hui la Nouvelle-Calédonie vers son émancipation et s'opposant à tout référendum d'autodétermination en Polynésie française, collectivité du titre XII de la Constitution. **L'application du droit international par la France dans ses poussières d'empire est à géométrie variable.**

L'Accord de Nouméa n'est pas un texte de repentance. Si le mot « *décolonisation* » n'y apparaît qu'une exceptionnelle fois, ce fait ne l'empêche pas d'être indéniablement un accord de décolonisation. Suivant son point 4, « *la décolonisation est le moyen de refonder un lien social durable entre les communautés qui vivent aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie, en permettant au peuple kanak d'établir avec la France des relations nouvelles correspondant aux réalités de notre temps.* »

Sortir de la décolonisation, indépendamment des séquelles laissées par l'histoire ou du bilan socio-économique, nécessite d'en passer par les règles internationales que la France a fait siennes dès le préambule de sa Constitution : « *La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international* ». **La sortie de la décolonisation ne peut**

électorales afin de participer aux élections du Conseil régional, alors que cette région n'a pas vocation à se détacher de l'Italie. Il s'agissait de protéger le particularisme des minorités germanophones du Trentin Haut Adige, ce qui a été jugé être un but légitime. La Commission avait estimé que cette condition n'était pas disproportionnée au but poursuivi compte tenu de la situation particulière de la région aux plans social, politique et économique. Ainsi, elle avait estimé qu'il ne pouvait être considéré comme déraisonnable d'exiger qu'un électeur réside dans la région depuis une période assez longue avant de pouvoir prendre part aux élections locales pour lui permettre d'avoir une connaissance approfondie du contexte régional de manière à ce que son vote reflète le souci de la protection des minorités linguistiques. On peut raisonnablement penser que le particularisme des Kanak est au moins aussi fort que les minorités germanophones italiennes. Ainsi, il existe au moins des précédents sur le plan conventionnel. https://videos.senat.fr/video.2926572_62a9862b7d689.avenir-constitutionnel-de-la-nouvelle-caledonie

pas être unilatérale, comme le rappelle régulièrement l'Assemblée générale¹⁵. La Nouvelle-Calédonie sera décolonisée lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies qui représente tous les pays du monde décidera qu'elle l'est, en suivant les règles posées par les résolutions sur le droit des peuples à l'indépendance.

La résolution n° 1541 (XV) du 15 décembre 1960 a fixé les principes qui doivent guider les États membres dans le processus de décolonisation. Son principe VI s'énonce ainsi : « *On peut dire qu'un territoire non autonome a atteint la pleine autonomie : a) quand il est devenu État indépendant et souverain ; b) quand il s'est librement associé à un État indépendant ; c) quand il s'est intégré à un État indépendant* »¹⁶. La résolution n° 2625 (XXV) du 12 décembre 1970 a ajouté la mention « *ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple* ».

Si une issue dans la France n'est pas juridiquement impossible, elle nécessiterait l'assentiment du peuple colonisé pour correspondre à « *l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple* », suivant la résolution n° 2625 (XXV). A défaut de l'approbation claire et univoque des représentants des populations intéressées, au premier chef le FLNKS qui représente le peuple kanak sinon le futur peuple calédonien, le processus d'autodétermination devra se poursuivre, peu important sa mention ou non dans un nouveau statut français.

La récente résolution de l'Assemblée générale de l'ONU n° A/AC.109/2022/L.22 du 16 juin 2022 sur la question de la Nouvelle-Calédonie après le processus des trois consultations contient des éléments qui, malgré l'habillage diplomatique, autorisent incontestablement la poursuite du processus d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie et fournissent de nombreux arguments en ce sens.

Après avoir rappelé le déroulement pacifique des référendums d'autodétermination, conformément à l'Accord de Nouméa, l'Assemblée générale poursuit immédiatement en indiquant que la Puissance administrante, c'est-à-dire la France, doit veiller à la poursuite du processus d'autodétermination de manière « *pacifique, juste, équitable et transparente* » (point 7). Elle rappelle que l'organisation d'une future consultation doit se faire à partir « *de listes électorales justes, régulières, crédibles et transparentes* », comme prévu par l'Accord de Nouméa et conformément aux règles de l'ONU, ce qui est un rappel subliminal de l'exigence d'un corps électoral restreint aux populations intéressées (point 8). Elle rappelle au point 10 à la Puissance administrante qu'elle s'était « *engagée à donner au peuple de Nouvelle-Calédonie les moyens de décider de son futur statut lors d'un processus d'autodétermination équitable, crédible, démocratique et transparent* ». Elle lui rappelle encore qu'il lui faut « *étoffer encore le programme d'éducation visant à informer le peuple de Nouvelle-Calédonie de la nature de*

¹⁵ On pourra se reporter au texte de la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies n° 71/120 du 6 décembre 2016 sur la question de la Polynésie française, refusant la désinscription de la Polynésie de la liste des pays à décoloniser après le changement de majorité à l'Assemblée de la Polynésie française.

¹⁶ Cette résolution ouvre la question de l'association, du partenariat ou de la convention d'interdépendance. La différence entre « l'État-associé », formule reconnue explicitement par la résolution n° 1541 (XV) du 15 décembre 1960 à son principe VI et le mot « partenariat » vient des considérations du rapport de Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien remis en octobre 2013. Les deux experts français préféraient écarter pudiquement l'article 88 de la Constitution, « *La République peut conclure des accords avec des États qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations* », estimé paternaliste et déprécié. Ce choix des mots permettait une adaptation du discours à une réalité française plutôt que le copié-collé anglo-saxon. Cela gommait également pudiquement la référence à « *l'indépendance-association* » du plan Pisani de 1985. Mais la convention de partenariat, soulignaient-ils, est une modalité de l'indépendance. Elle aurait dans cette hypothèse une double nature, acte juridique international d'État à État et acte juridique interne déclinés dans chacune des Constitutions. C'est précisément la formule de l'État-associé. L'expression « convention d'interdépendance », reprenant les mots mêmes de Jean-Marie Tjibaou, vient de l'Union calédonienne, son parti, l'une des grandes composantes du FLNKS.

l'autodétermination, afin qu'il soit mieux préparé au moment de prendre une décision sur la question, et prie le Comité spécial de fournir toute l'assistance disponible à cet égard » (point 12). Tous ces paragraphes apparaissent en creux comme une critique de l'action entreprise par la France en demeurant dans les limites du langage diplomatique.

Pour faire simple en traduisant ce jargon diplomatique, un gouvernement qui décolonise, c'est un gouvernement qui promeut le Oui auprès des populations intéressées et en fait la pédagogie.

L'Assemblée générale engage ensuite « *toutes les parties concernées* », ce qui n'exclut pas les Loyalistes calédoniens qui se sont exprimés devant elle le 13 mai 2022, à aller « *vers un acte d'autodétermination qui soit conforme à la Charte et à ses résolutions pertinentes, notamment les résolutions 1514 (XV) et 1541 (XV), qui préserverait les droits de tous les secteurs de la population et qui reposerait sur le principe selon lequel c'est au peuple de Nouvelle-Calédonie qu'il appartient de choisir comment déterminer son destin* » (point 15).

L'Assemblée générale conclut en confirmant sans aucune ambiguïté qu'elle va poursuivre l'examen du processus d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie à l'avenir.

En termes plus simples, la décolonisation du pays n'est pas achevée. La France sera-t-elle schizophrène comme en Polynésie où elle nie la décolonisation ou finira-t-elle par dire ici que les trois Non n'ont rien réglé ?

L'État fera certainement semblant de s'accommoder du droit de l'ONU. Il lui suffit de se baser sur le préambule de la Constitution qui reconnaît « la libre détermination des peuples », particulièrement Outre-mer, et de le généraliser même aux autres Outre-mer en empêchant son déclenchement. Suivant la conviction qu'une indépendance par 50 ou 51% ne marcherait pas¹⁷, il lui suffira de mettre un droit à déclencher un vote d'autodétermination au Congrès à une majorité des 3/5^e (60%) voire des 2/3 (66%). Le peuple kanak demandant au peuple français le droit de s'autodéterminer, il faut se bercer d'illusions pour croire une minute que ce dispositif peut politiquement fonctionner !

4. QUATRIÈME DÉFI : CHANGER LES INSTITUTIONS

L'État français dit vouloir s'attacher avec les élus institutionnels dans les futures discussions au vivre ensemble, au destin commun, à la productivité insuffisante de l'économie calédonienne, aux inégalités, etc. Ces questions non institutionnelles sont pourtant autant de compétences locales à débattre entre partenaires politiques au Congrès de la Nouvelle-Calédonie et non pas avec la France. **En discuter avec l'État français serait interprété comme un signal de réduction de l'autonomie du pays.** Il n'est pas sûr que ce chemin soit très productif à terme...

Les trois Non ont entretenu un fantasme d'obsolescence de l'Accord et de ses contraintes, puissant moteur de résistance au destin partagé et largement alimenté par les partis non-indépendantistes. Même si les revendications institutionnelles des Loyalistes sont parfois inexprimées et contradictoires, on peut ressortir quelques traits dominants : outre la disparition du titre XIII et le retour à un corps électoral de droit commun, mère de toutes les batailles, **on trouve la différenciation provinciale, le refus de la clé de répartition, la fin du gouvernement collégial.**

¹⁷ Les Anglo-Saxons imposent souvent un seuil à 60% pour décider, mais ils ont la culture du consensus.

La partition ou le « coup de Mayotte » apparaît bien dans la tradition française ; la colonisation française est un processus d'assimilation. La décolonisation mène à la séparation pour les peuples qui ne sont pas assimilés. Qu'a fait d'autre le peuple kanak depuis 169 ans¹⁸ que de lutter pour conserver son identité et chercher à éviter son assimilation ? Cette partition serait contraire à la lettre de l'Accord de Nouméa qui énonce à son point 5, pour s'en prémunir par avance, que « *le résultat de cette consultation s'appliquera globalement pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. Une partie de la Nouvelle-Calédonie ne pourra accéder seule à la pleine souveraineté ou conserver seule des liens différents avec la France, au motif que les résultats de la consultation électorale y auraient été différents du résultat global* ».

Ce débat demeure sous-jacent du choix entre hyper provincialisation ou renforcement du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. **En d'autres termes, faut-il accentuer la différenciation provinciale ou renforcer les compétences communes du gouvernement calédonien ?** C'est sur cette trame de fond historique que le sénateur Pierre Frogier, sénateur de Nouvelle-Calédonie, va s'exprimer, désabusé, à l'issue du Comité des signataires d'octobre 2019 : « *Il faut revenir à ce qu'était l'un des fondamentaux des Accords de Matignon, à savoir que les provinces sont les collectivités majeures. Tout doit s'organiser autour d'elles. Aujourd'hui, la Calédonie s'organise autour d'un gouvernement, ce qui est complètement débile. Il faut revenir à ce qui a permis de mettre un terme aux affrontements. [...] Il serait alors possible pour la Calédonie d'avoir une vraie différenciation provinciale. Cela veut dire que chacune des provinces doit pouvoir définir les relations qu'elle entend avoir avec l'État. Il ne peut plus y avoir de solution globale*¹⁹ ».

Alors qu'on se demande si certaines compétences ne devraient pas être exercées plus globalement (écologie, tourisme, développement économique, par exemple), l'affaiblissement du niveau pays serait un grand pas en arrière. Que deviendraient également les lois communes du pays votées au Congrès ? Dans un pays marqué par l'exode rural vers la ville unique, comment rattacherait-on les Kanak à telle ou telle province ? Par leur origine coutumière ? Par leur volonté ? Seraient-ils pris en charge par leur province d'origine ou par leur province de résidence ? Où voteraient-ils ? **On en reviendrait vite, sous couvert de bonnes intentions, à la volonté de ne plus se croiser, de s'ignorer, et pour les plus sévères, cela ressemblerait au retour du permis de circuler de l'indigénat**²⁰.

La différenciation provinciale risque ainsi d'apparaître contraire à un destin commun dans un pays commun et de s'apparenter plutôt à un développement séparé.

La clé de répartition issue de l'article 181 de la loi organique pour la dotation de fonctionnement sert au **rééquilibrage économique et social** qui est un objectif de l'Accord de Nouméa. Elle reprend sans la modifier celle de l'article 32 de la loi référendaire du 9 novembre 1988, ainsi figée au lendemain des Événements : « *50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des Îles* ». De la même manière, la clé de répartition de la dotation d'équipement versée par la Nouvelle-Calédonie a été maintenue : « *40 % pour la province Sud, 40 % pour la province Nord et 20 % pour la province des Îles* ». Et ces deux clés

¹⁸ La prise de possession unilatérale de la Nouvelle-Calédonie par la France date du 24 septembre 1853.

¹⁹ Pierre Frogier, propos rapportés par Philippe Minard, Les Nouvelles calédoniennes du 18 octobre 2019, <https://www.lnc.nc/article/nouvelle-caledonie/quel-que-soit-le-resultat-du-referendum-personne-ne-s-y-soumettra>

²⁰ On se reportera aux analyses développées dans l'ouvrage Le sens du Oui, la « sortie » de l'Accord de Nouméa par Louise et Mathias Chauchat, 2020, <https://www.kobo.com/ww/en/ebook/le-sens-du-oui>

de répartition ne peuvent être modifiées que par une loi du pays votée à la majorité qualifiée des 3/5^e du Congrès²¹. Jusqu'à présent, leur modification a été politiquement impossible. Le constat est que chaque habitant du Nord reçoit 2,6 fois la dotation du Sud et chaque habitant des Loyautés 3,8 fois la dotation du Sud. Jusqu'où doit-on aller dans le rééquilibrage économique et social ? **Chacun doit-il reprendre son dû ?**

L'Accord de Nouméa a mis en place un Congrès du pays, élu à la proportionnelle dans le cadre provincial et qui élit **un gouvernement collégial** dont la nature s'inspire de la coutume océanienne. C'est la composition du gouvernement, lui-même à la proportionnelle des groupes, qui va donner à la collégialité calédonienne son caractère exceptionnel. La Calédonie est ainsi dotée d'un gouvernement généralement stable.

Peut-on réellement dans la situation de division ethnique et politique aussi accentuée que la Nouvelle-Calédonie se passer du gouvernement collégial, lieu des compromis du quotidien, et revenir à un gouvernement majoritaire ? Une majorité loyaliste d'Européens du Sud ou indépendantiste de Kanak du Nord et des îles pourraient-ils véritablement gouverner seuls sans les autres ? La sagesse impose de conserver l'institution collégiale. Peut-être pourrait-on la renforcer en offrant le droit de dissolution du Congrès, non pas au gouvernement français, mais au président du gouvernement local ?

Malgré la griserie constitutionnelle, il n'existe sans doute pas tant de possibilités de se séparer des institutions issues de l'Accord de Nouméa.

À l'issue de ce propos, on mesure combien les discussions seront difficiles et il ne s'agit pas que d'une question de format. Il existe une incompréhension culturelle totale sur le sens du Oui.

On oppose régulièrement aux Kanak l'ordre constitutionnel français. Il a fallu une dérogation à la Constitution pour que leur simple existence en tant que peuple soit reconnue. Il a fallu une dérogation constitutionnelle pour contenir le périmètre du peuplement français. Tout est prétexte à la discussion et les « acquis » de l'Accord de Nouméa pourraient disparaître par l'action unilatérale du pouvoir constituant. A cet ordre constitutionnel par hypothèse jugé injuste et illégitime, les Kanak pourraient s'appuyer sur une autre lecture des droits fondamentaux.

La résistance à l'oppression et la libre détermination des peuples sont des droits inscrits dans la Constitution. Les Constituants qui fondaient un ordre nouveau cherchaient à légitimer leur propre résistance à l'ordre ancien. Selon l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, qui a pleine valeur constitutionnelle, « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». Ce texte fait de la résistance à un pouvoir arbitraire un devoir de chaque citoyen.

²¹ Garantie supplémentaire, la quote-part provinciale de la dotation de fonctionnement ne peut être inférieure « à 51,5 % » des ressources non affectées inscrites au budget primitif et la quote-part provinciale de la dotation d'équipement « à 4 % » de ces mêmes recettes fiscales. Ce chiffre de 51,5 % correspondait au niveau de la quote-part constatée au titre des exercices 1997 et 1998, avant l'entrée en vigueur de la loi organique. Cela correspondait à l'idée que les provinces doivent bénéficier, de manière pérenne, de ressources suffisantes pour fonctionner et qu'il s'agissait d'un plancher en dessous duquel les dotations ne peuvent pas décemment aller.

Un accord sur l'après Accord de Nouméa est sans doute possible, mais il faudrait d'énormes concessions des deux côtés et sans doute ne pas s'éloigner beaucoup des compromis faits en 1998. Si la discussion sur la sortie de l'Accord de Nouméa n'aboutissait à aucun accord, surtout si l'État français maintenait sa prétention de forcer le destin, plusieurs scénarios ne peuvent être écartés : la résistance passive et la sortie des institutions pour rendre le pays illégitime et ingouvernable, la contestation sur la voie publique, les barrages, l'asphyxie économique de l'île, le retour aux violence physiques intercommunautaires. Ces scénarios ne sont d'ailleurs pas exclusifs les uns des autres et ils peuvent même se combiner ou se succéder.

A la violence institutionnelle que ferait peser l'État français sur le peuple kanak, il pourrait choisir souverainement de répondre par une violence réactionnelle qui enclencherait une violence répressive sans issue.

Si on devait constater l'échec de l'Accord de Nouméa, le changement de génération serait également brutal. La génération des accords, née de la lutte, céderait inévitablement la place à une nouvelle génération issue de nouveaux combats et à qui on ne refera pas le coup de l'accord deux fois...

La France aurait beaucoup à perdre. Alors que le processus d'indépendance de la Nouvelle-Calédonie engagé depuis plus de trente ans lui a permis de revenir dans le concert des nations légitimes du Pacifique et de promouvoir l'axe indopacifique, son échec et **les désordres qui en résulteraient amèneraient inévitablement les nations insulaires du Pacifique à choisir à nouveau entre le colonisateur et le colonisé délégitimant la France pour longtemps** et contaminant par extension les autres territoires français, dernières exceptions à l'achèvement de la décolonisation dans le Pacifique Sud.

Le 10 octobre 2019, juste avant le XIX^e Comité des signataires à Paris, le quotidien Libération publiait une tribune intitulée « ***la France doit réussir sa première décolonisation sans violence*** », signée par cent intellectuels, dont l'écrivain Didier Daeninckx et l'anthropologue Alban Bensa. Puissent-ils être écoutés.