

Année universitaire 2024-2025  
L 1 - Semestre 2

## **Institutions administratives**

Cours magistral de M. Luc BOUCHINET

### **Séance 9 : La Nouvelle-Calédonie et la forme unitaire de l'État Semaine du 31 mars : en asynchrone**

#### **1°) Cours à lire attentivement.**

##### **Chapitre 2 : Les collectivités territoriales à statut particulier**

[...]

##### **Section 2 : En outre-mer**

[...]

##### **§4 : La Nouvelle-Calédonie**

Archipel français depuis 1853, peuplé de 270 000 habitants et situé à 17 000 kilomètres de Paris, au cœur du Pacifique sud, la Nouvelle-Calédonie est une collectivité *sui generis* dont le statut est régi par le titre XIII de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ». Ces dispositions sont la conséquence d'un processus d'autodétermination amorcé en 1988. Pour comprendre la situation calédonienne, il importe de revenir sur l'histoire de ce territoire depuis son intégration à la France (A), avant d'évoquer ses compétences et institutions actuelles (B).

## A. Une histoire française de la Nouvelle-Calédonie

- 24 septembre 1853 : le contre-amiral Febvrier-Despointes proclame, au nom de Napoléon III, la Nouvelle-Calédonie possession française.
- 1864-1897 : la Nouvelle-Calédonie devient une colonie pénitentiaire.
- 1884-1902 : le gouverneur Paul Feillet est chargé de fermer le bagne et de promouvoir la colonisation libre. Pour faire de la Nouvelle-Calédonie une colonie de peuplement prospère, il encourage la culture du café et fait venir des travailleurs sous contrat originaires du Japon, du Vietnam, de Java et du Vanuatu.
- 1887-1946 : les Kanak sont assujettis au régime de l'indigénat, qui leur impose des mesures coercitives telles que les travaux forcés ou l'interdiction de circuler après 20 heures.
- 1942-1946 : l'armée américaine établit une base accueillant plus de 17 000 soldats, sur un territoire qui en compte alors à peine 50 000 habitants. Cette présence contribue à l'émergence des revendications kanak.
- 1946 : la colonie est érigée au statut de territoire d'outre-mer (TOM). Ce régime de l'indigénat est aboli et, le 7 mai 1946, la loi Lamine-Gueye étend la citoyenneté française à l'ensemble des habitants des territoires d'outre-mer. La Constitution de la IV<sup>e</sup> République permet aux Kanak de conserver leurs coutumes en matière d'état civil, de mariage, d'adoption, de propriété et de succession.
- 1956 : le pouvoir exécutif de la collectivité, exercé jusqu'alors par le gouverneur, est transféré à un organe collégial, le conseil de gouvernement.
- Années 1960 : l'importance accrue du nickel conduit à un renforcement de la centralisation, qui se traduit par les lois Jacquinot de 1963 réduisant l'autonomie locale, et les lois Billotte de 1969 conférant à Paris le contrôle direct des mines du territoire. L'exploitation minière a pour conséquence l'arrivée de milliers de travailleurs en provenance des autres DOM-TOM (la Réunion, la Polynésie, Wallis-et-Futuna), modifiant encore un peu plus l'équilibre démographique en faveur des non-Kanak.
- 1975 : le premier parti indépendantiste calédonien, le Parti de libération kanak (Palika), naît de la fusion de deux groupes d'extrême-gauche, les Foulards rouges et Groupe 1878.
- 1978 : les partisans du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France, gaullistes historiques et centristes démocrates-chrétiens, se fédèrent au sein du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) dirigé par Jacques Lafleur. Le RPCR se distingue dès sa création par une base multiethnique, comprenant des Européens, des Kanak, des Wallisiens, des Polynésiens et des Asiatiques.
- 1984-1988 : l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand renforce les revendications des indépendantistes kanak, qui se coalisent au sein du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), dirigé par Jean-Marie Tjibaou. La période est marquée par une quasi-guerre civile, *les Événements*, entre partisans et opposants de l'indépendance, qui atteint son paroxysme avec la prise d'otages d'Ouvéa. Un référendum sur l'indépendance se tient en 1987, à l'occasion duquel 98% des électeurs calédoniens se prononcent en faveur du maintien dans la France, en raison du boycott des Kanak. En réaction au nouveau découpage territorial proposé par le ministre des DOM-TOM qui compromettrait leur contrôle sur trois des quatre régions, les indépendantistes recourent à la résistance armée. Le 22 avril 1988, en pleine élection présidentielle, des militants du FLNKS attaquent la gendarmerie de Fayaoué sur l'île d'Ouvéa, tuant 4 gendarmes et prenant 27 autres en otage, conduits dans la grotte sacrée de Gossanah. Après une douzaine de jours de vaines négociations, l'opération *Victor* est ordonnée pour libérer les otages. Elle se conclut par la mort de 2 soldats et de 19 indépendantistes, l'arrestation de 14 autres ravisseurs et la

libération de 25 otages. Cet événement constitue un tournant majeur dans l'histoire contemporaine de la Nouvelle-Calédonie.

- *28 juin 1988* : signature des accords de Matignon, sous l'égide du Premier ministre Michel Rocard, entre une délégation indépendantiste menée par Jean-Marie Tjibaou et une délégation loyaliste dirigée par Jacques Lafleur, pour rétablir la paix civile et fixer le cadre du statut transitoire de la Nouvelle-Calédonie. Un an plus tard, Tjibaou et son bras droit sont assassinés par un militant indépendantiste du FULK.
- *5 mai 1998* : l'accord de Nouméa, sous l'égide du Premier ministre Lionel Jospin, prévoit un transfert progressif et irréversible des compétences de l'État vers la Nouvelle-Calédonie, à l'issue duquel se tiendront trois référendums d'autodétermination.
- *20 juillet 1998* : une loi constitutionnelle consacre l'accord de Nouméa, en créant dans la Constitution un nouveau titre XIII « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ». Selon le constitutionnaliste Guy Carcassonne, « 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 ». En effet, cette loi constitutionnelle consacre la possibilité pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie de prendre des actes de nature législative (lois du pays), retirant pour la première fois au Parlement le monopole de la législation. En outre, cette révision crée une infracitoyenneté, la citoyenneté calédonienne, distinguant les citoyens calédoniens des résidents français, de manière à fonder les restrictions apportées au corps électoral et l'accès prioritaire à l'emploi local.
- *23 février 2007* : une seconde loi constitutionnelle, faisant également suite à l'accord de Nouméa, restreint le corps électoral habilité à élire les membres du Congrès et des Assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie aux seuls citoyens calédoniens, c'est-à-dire les personnes inscrites sur les listes électorales avant 1998 et leurs enfants. L'objectif de cette révision est de garantir la représentation politique des Kanak, qui constituent environ 40% de la population calédonienne.
- *11 octobre 2013* : remise du rapport de la mission de réflexion menée par le conseil d'État Jean Courtial et le professeur d'université Ferdinand Mélin-Soucramanien à la demande du Comité des signataires de l'accord de Nouméa, intitulé « Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie », présentant quatre hypothèses d'évolution institutionnelle allant de l'indépendance à la consolidation du statut transitoire actuel.
  - <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/134000711.pdf>
- *2018* : victoire du « non » à 56,7% au premier référendum sur l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie.
- *2020* : victoire du « non » à 53,3% au deuxième référendum d'autodétermination.
- *2021* : victoire du « non » à 96,5% au troisième référendum d'autodétermination, marqué par le boycott des indépendantistes, qui contestent sa légitimité.
- *2021-...* : à la suite du dernier référendum, qui a confirmé la décision de demeurer au sein de la République française, s'est ouverte une nouvelle phase de transition devant permettre de définir un nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie, toujours régie par les dispositions transitoires du titre XIII de la Constitution. Dans ce contexte, en juillet 2023, le Président de la République annonce une révision constitutionnelle, mal accueillie par les indépendantistes. L'adoption par le Sénat, en avril 2024, puis par l'Assemblée nationale, le 15 mai 2024, avant une adoption définitive par les parlementaires réunis en Congrès à Versailles, du projet de réforme constitutionnelle visant à ouvrir le corps électoral gelé depuis l'accord de Nouméa à 12 441 natifs et 13 4000 résidents depuis au moins dix ans, provoque la colère des indépendantistes, qui déclenchent de violentes émeutes. Celles-ci causent la mort d'une dizaine de personnes et s'accompagnent de pillages et de destructions

massives. Le 18 juillet, le président de la République annonce l'abandon du projet de loi constitutionnelle sur le dégel du corps électoral.

- *Février 2025* : le ministre des Outre-mer Manuel Valls se rend en Nouvelle-Calédonie pour renouer le dialogue entre l'État, les indépendantistes et les loyalistes. Il y déclare qu'« il y a un peuple premier, il y a un peuple Kanak, il y a un peuple mélanésien, qui doit aller jusqu'au bout de son émancipation et nous devons terminer la décolonisation ». L'accord de Nouméa est envisagé comme point de départ des discussions en ce qu'il manifeste le souci d'accompagner la Nouvelle-Calédonie vers « une souveraineté partagée ou une pleine souveraineté », et, conséquemment, le texte négocié par le Gouvernement prévoit un « droit à l'autodétermination ».

## **B. L'organisation de la Nouvelle-Calédonie**

Les accords de Matignon-Oudinot (1988), puis de Nouméa (1998), ont mené à une revalorisation de la culture kanake, à la création de nouvelles institutions et au transfert d'importantes compétences à la Nouvelle-Calédonie.

### *1. Compétences*

La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une autonomie accrue grâce à des transferts progressifs et irréversibles de compétences. Elles portent notamment sur les impôts, droits et taxes perçus au bénéfice du territoire, le droit du travail, le droit syndical, la réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome, au cobalt et aux éléments des terres rares, le commerce extérieur, le régime douanier et la réglementation des investissements directs étrangers, la réglementation des professions libérales et des officiers publics ou ministériels, la procédure civile ou encore les règles relatives à la commande publique.

➔ Une liste complète des compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie figure à l'article 22 de la n° 99-209 organique du 19 mars 1999 : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000393606>

Seuls les pouvoirs régaliens, à savoir la défense, la monnaie, le maintien de l'ordre et la justice restent de la compétence exclusive de l'État, de même que l'administration des collectivités, l'enseignement supérieur et la recherche, et la communication audiovisuelle. Un haut-commissaire de la République est dépositaire des pouvoirs de la République et représente le Gouvernement.

### *2. Institutions*

La Nouvelle-Calédonie dispose des institutions suivantes :

- le congrès, qui en est l'assemblée délibérante ; organe législatif, il édicte des lois de pays, vote les délibérations et adopte le budget du territoire. Il partage l'initiative législative avec le gouvernement calédonien, qu'il élit ;
- le gouvernement, exécutif collégial du territoire, prépare et exécute les délibérations du congrès, tout en prenant des arrêtés ;
- les assemblées consultatives que sont le sénat coutumier, gardien et défenseur de l'identité Kanak composé de représentants des huit aires coutumières, et le conseil économique, social et environnemental (CESE).

Les trois provinces (Province Sud, Province Nord, Province des Îles Loyauté) et les trente-trois communes s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct. L'État est représenté par un Haut-commissaire de la République.

## 2°) Documents - Vous prendrez connaissance des documents suivants :

Document n° 1 : Stéphane Caporal, *Histoire des institutions publiques de 1789 à nos jours*, Paris, Hachette, coll. « HU Droit », 2005, p. 147-148.

### ● La révision constitutionnelle relative à la Nouvelle-Calédonie du 20 juillet 1998

La loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, complétée par la loi organique du 19 mars 1999, modifie profondément le statut de la Nouvelle-Calédonie et remet en cause quelques-uns des principes les plus essentiels de la République française. Elle s'appuie sur l'étrange « accord de Nouméa », conclu le 5 mai 1998 par le Premier ministre avec les principaux partis politiques de Nouvelle-Calédonie : le RPCR (Rassemblement pour la Calédonie dans la République française), proche du RPR, et le FLNKS (Front de libération national kanak et socialiste), indépendantiste, qui se présente comme parlant au nom de la population canaque.

Selon le préambule de cet accord, largement rédigé par le FLNKS : « *Il convient d'ouvrir une nouvelle étape, marquée par la pleine reconnaissance de l'identité kanak, préalable à la refondation d'un contrat social entre toutes les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie, et par un partage de souveraineté avec la France, sur la voie de la pleine souveraineté* »... « *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie traduiront la nouvelle étape vers la souveraineté : certaines des délibérations du congrès du territoire auront valeur législative et un exécutif élu les préparera et les mettra en œuvre* »... « *Le partage des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée. Il sera progressif* ». Ce préambule prévoit que « *au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposés au vote des populations intéressées. Leur approbation équivaldrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie* » et, pour finir, « *l'État reconnaît la vocation de la Nouvelle-Calédonie à bénéficier, à la fin de cette période, d'une complète émancipation* ».

Cet accord laisse perplexe le juriste tant du point de vue théorique que du point de vue pratique. Quel peut être la signification constitutionnelle d'un accord politique passé entre un État souverain et des partis politiques, et donc dépourvu de toute valeur juridique ? Que peut être une « *souveraineté partagée* » entre l'État et une de ses composantes ? Que peut être un « *partage de souveraineté* » qui se résume à un « *partage de compétences* » ?

La loi constitutionnelle crée un nouveau titre XIII « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » par lequel elle inscrit dans la Constitution le contenu de l'accord de Nouméa en en recouvrant ainsi les contradictions et les incohérences.

La réforme introduit une discrimination entre citoyens français en créant une « citoyenneté néocalédonienne » qui donne le droit de vote aux élections locales et au scrutin d'autodétermination d'une part, et la priorité d'accès aux emplois privés et publics locaux d'autre part. Pour en bénéficier, il faut justifier notamment d'avoir été inscrit sur les listes électorales avant le 5 mai 1998, ou avoir rempli les conditions pour l'être ou encore, pour les jeunes atteignant la majorité, d'avoir résidé en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ou enfin d'avoir un de ses deux parents né en Nouvelle-Calédonie et d'y avoir le « *centre de ses intérêts matériels et moraux* ». Quant à ceux qui viendraient s'établir en Nouvelle-Calédonie après 1998, il leur est imposé une condition de vingt ans de résidence. Nombre de juristes ont souligné que cette « citoyenneté » mettait en cause des principes constitutionnels aussi fondamentaux que le suffrage universel et l'égalité devant la loi et devant l'emploi.

Selon l'accord de Nouméa, dont le contenu a reçu valeur constitutionnelle : « *certaines délibérations du Congrès (de Nouvelle-Calédonie) auront le caractère de loi du pays...* ». La loi organique du 19 mars 1999 dresse la liste de ces « *lois du pays* » : impôts, principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et du droit de la sécurité sociale, état et capacité des personnes, régimes matrimoniaux, successions et libéralités, principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, institutions et droit coutumiers, règles relatives à l'accès au travail des étrangers... *A contrario*, les autres délibérations ont un caractère réglementaire analogue à celui des collectivités territoriales de droit commun.

Pour la première fois, le Parlement n'a plus le monopole de la législation. Ce partage du pouvoir législatif avec le Congrès est une véritable révolution qui remet en question l'indivisibilité de la République : car il ne s'agit plus seulement d'une intervention autorisée du pouvoir réglementaire local dans le domaine de la loi, mais bien d'un véritable partage du pouvoir législatif.

Les lois du pays « *ne sont susceptibles d'aucun recours après leur promulgation* » ; mais « *la loi du pays qui a fait l'objet d'une nouvelle délibération du Congrès... peut être déférée au Conseil constitutionnel...* » et « *si le Conseil constitutionnel constate que la loi du pays contient une disposition contraire à la Constitution et inséparable de l'ensemble de la loi, celle-ci ne peut être promulguée* ». Le Conseil a déjà fait comprendre qu'il encadrerait strictement ce pouvoir législatif « *du pays* » qui ne peut porter atteinte aux « *garanties des libertés publiques* » et que les lois du pays « *ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa* ».

« Le caractère unitaire de l'État s'explique en premier lieu par la reconnaissance d'une seule communauté politique, formée du peuple français (1.), composé de citoyens indifférenciés résidant dans des catégories de collectivités organisées par la loi (2.).

## 1. Unité de l'ordre politique et unicité du peuple

L'unité de l'ordre politique induit l'unicité du titulaire ultime du pouvoir politique. La « *souveraineté nationale* » appartenant « *au peuple* » (Const., art. 3 al. 1<sup>er</sup>), elle ne se partage pas avec d'autres communautés.

- Pour le Conseil constitutionnel, la loi ne peut organiser la coexistence de plusieurs peuples au sein de la République. Cette reconnaissance ignorerait « *le concept juridique de « peuple français* » », qui a « *valeur constitutionnelle* » (déc. n° 91-290 DC du 9 mai 1991, cons. 12). La loi ne peut remettre en cause « *le principe d'unicité du peuple français* », qui a également « *valeur constitutionnelle* » (déc. n° 99-412 DC du 15 juin 1999, cons. 5).

Cette unicité ne connaît pas d'exception même si, par le passé, certaines dispositions de la Constitution relatives à l'outre-mer et certaines formules le concernant utilisées par le Conseil constitutionnel ont pu créer des doutes. Avant la révision de 1995, l'article 1<sup>er</sup> du Préambule de la Constitution faisait mention des « *peuples d'outre-mer des territoires d'outre-mer* » (disposition abrogée en 1995). De même, selon l'alinéa 2 du Préambule, en vertu, notamment, « *de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles* » (disposition toujours en vigueur). Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a considéré que « *la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination* » (déc. n° 91-290 DC du 9 mai 1991, cons. 12) et « *à la libre expression de leur volonté* » (déc. n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, cons. 10).

Ces formules ont pu donner à penser qu'il existait « des peuples d'outre-mer » au sein de la République. La position du Conseil constitutionnel restait néanmoins inclusive. Le Conseil s'est également référé à l'indivisibilité de la République pour déclarer contraire à la Constitution l'article de la loi d'orientation pour l'outre-mer qui établissait un « *pacte qui unit l'outre-mer à la République* », les collectivités concernées faisant « *partie intégrante de la République* » (déc. n° 2000-435 DC du 7 déc. 2000, cons. 8).

Cette question a été clarifiée par le Constituant. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inséré un article 72-3 dans la Constitution qui dispose que « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». La Constitution fait donc référence à des « populations » et non à des « peuples » au sein de la République. L'on peut certes discuter de la reconnaissance du « *peuple kanak* » dans le préambule de l'accord de Nouméa, mais cette référence ne doit pas occulter la mention à l'article 76 de la Constitution des « *populations de la Nouvelle-Calédonie* » (et non d'un « peuple » calédonien).

- L'unicité du peuple et donc du titulaire de la souveraineté contribue à affirmer l'unité du pouvoir. Pour cette raison, le concept de souveraineté est souvent évoqué en doctrine pour justifier le caractère unitaire de l'État. Une distinction est effectuée entre les organes politiques de l'État, qui participent à l'exercice de la souveraineté, et les organes administratifs que sont, notamment, les collectivités territoriales. De même, une distinction est établie entre les assemblées parlementaires qui exercent le pouvoir législatif, qui est la



première des compétences régaliennes, et les assemblées territoriales, qui ne peuvent qu'adopter des normes d'une nature secondaire.

Les termes de la Constitution permettent de justifier cette interprétation. Ceux du titre premier sur la souveraineté ne font pas référence aux collectivités territoriales et inversement le titre XII sur les collectivités ne mentionne pas cette notion.

Pour autant, il faut relever que, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le principe de souveraineté est peu évoqué pour défendre l'unité de l'État et contrôler les lois relatives aux collectivités territoriales, sauf en ce qui concerne l'unité du pouvoir législatif. Le concept de souveraineté est avant tout mobilisé dans sa dimension externe. Il sert de référence au contrôle des engagements internationaux pour lesquels le Conseil veille au respect des « *conditions essentielles d'exercice de la souveraineté* ». Ce contrôle vise à garantir l'indépendance de l'État et non sa forme.

Dans la jurisprudence constitutionnelle, le concept utilisé pour défendre l'unité de l'État est celui de l'indivisibilité de la République, principe souvent associé à celui de l'égalité. »

Document n° 3 : Cons. const., déc. n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

**« En ce qui concerne l'article 1<sup>er</sup> :**

10. Considérant que l'article 1<sup>er</sup> de la loi est ainsi rédigé : « La République française garantit à la communauté historique et culturelle vivante que constitue le peuple corse, composante du peuple français, les droits à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques. Ces droits liés à l'insularité s'exercent dans le respect de l'unité nationale, dans le cadre de la Constitution, des lois de la République et du présent statut » ;

11. Considérant que cet article est critiqué en ce qu'il consacre juridiquement l'existence au sein du peuple français d'une composante « le peuple corse » ; qu'il est soutenu par les auteurs de la première saisine que cette reconnaissance n'est conforme ni au préambule de la Constitution de 1958 qui postule l'unicité du « peuple français », ni à son article 2 qui consacre l'indivisibilité de la République, ni à son article 3 qui désigne le peuple comme seul détenteur de la souveraineté nationale [...] ;

12. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du préambule de la Constitution de 1958 « le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » ; que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle il est ainsi fait référence émanait des représentants « du peuple français » ; que le préambule de la Constitution de 1946, réaffirmé par le préambule de la Constitution de 1958, énonce que « le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés » ; que la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination ; que la référence faite au « peuple français » figure d'ailleurs depuis deux siècles dans de nombreux textes constitutionnels ; qu'ainsi le concept juridique de « peuple français » a valeur constitutionnelle ;

13. Considérant que la France est, ainsi que le proclame l'article 2 de la Constitution de 1958, une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine ; que dès lors **la mention faite par le législateur du « peuple**



corse, composante du peuple français » est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion [...].

Document n° 4 : Éric Descheemaeker, « « Partager la souveraineté » en Nouvelle-Calédonie ? », *Conflits, revue de géopolitique*, 11 décembre 2024.

*« Gérard Larcher a évoqué « une souveraineté partagée » pour la Nouvelle-Calédonie, sans que l'on sache ce que cette expression recouvre. Ni lui non plus visiblement, tant ce concept polysémique se révèle faible sur les plans juridiques et politiques.*

S'intéresser à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, c'est s'exposer en permanence à trouver sur son chemin les mêmes vieux serpents de mer. Même si ceux qui leur ont tiré la queue hors de l'eau n'ont souvent pas conscience du fait qu'ils s'y trouvaient depuis des décennies, nous pouvons quand même profiter du fait qu'ils les aient déposés en travers de notre chemin pour les réexaminer. Le dernier en date est ainsi celui de la « souveraineté partagée ».

### La curieuse formule de Gérard Larcher

Lors de son déplacement du mois dernier en compagnie de son homologue de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat a déclaré qu'« *il était illusoire de s'attacher à une conception trop juridique ou trop doctrinale de la notion de souveraineté, car dans notre monde du Pacifique à l'Union européenne, il n'existe que des souverainetés partagées. C'est un choix qui n'est pas nécessairement binaire et qui peut passer par une construction imaginative et originale au sein de la République, si les Calédoniens le souhaitent* ».

Avant de se demander ce qu'il convient de penser des propos de M. Larcher, il faudrait d'abord commencer par comprendre ce qu'il entend par « *souveraineté partagée* ». Or, non seulement ses propos ne l'explicitent pas, mais tout laisse à croire qu'il n'en a lui-même pas grande idée.

« Souveraineté » est un mot polysémique, comme la plupart des concepts juridiques. Il est souvent considéré comme synonyme d'indépendance – comme dans la question consultative de 2018, 2020 et 2021, « *souhaitez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la (pleine) souveraineté et devienne indépendante ?* » – mais parfois on distingue les deux. Malheureusement, il y a à peu près autant de manières de les distinguer que de personnes s'étant essayées à l'exercice. Globalement, comme *indépendance* (étymologiquement, le fait de ne pas être suspendu à), *souveraineté* (étymologiquement, le fait d'être au-dessus) renvoie à l'idée qu'il n'y a personne au-dessus de soi. Dans ces conditions, « souveraineté partagée » apparaît a priori comme un oxymore : cela suggère que chaque partie est à la fois au-dessus et en dessous de l'autre. Mais, là encore, ne nous arrêtons pas aux mots et essayons de voir ce que pourrait recouvrir cette expression. Or, nous pouvons en distinguer au moins cinq sens différents.

### Des sens multiples

1° Le premier, c'est une idée qu'on trouve déjà dans l'accord de Nouméa : car, loin d'être une construction « originale », l'idée de souveraineté partagée est en réalité fort ancienne. C'est ainsi qu'elle est définie en 1998 : « Le partage des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée » (*préambule, point 5*).

Ici, le mot « souveraineté » est simplement synonyme d'exercice des différentes compétences étatiques, ce qui est très loin de son sens normal. En métropole aussi, ces compétences sont partagées entre État central et collectivités locales, mais personne ne parlerait de « souveraineté

partagée » entre la République française, la région Auvergne-Rhône-Alpes, le département du Rhône, la communauté urbaine de Lyon, la commune et ses différents arrondissements. Cela est vrai aussi dans un contexte calédonien, même quand on enrobe cette dévolution des pouvoirs de grands mots, comme « État fédéré ».

2° Le deuxième sens, c'est celui de l'État associé : c'est sans doute à cela que M. Larcher fait allusion quand il parle du Pacifique, où se trouvent les cinq États généralement désignés comme tels, deux associés à la Nouvelle-Zélande (Iles Cook, Niue) et trois aux États-Unis (Micronésie, Palaos, îles Marshall). Un État associé est parfois défini comme étant souverain (il a la « compétence de sa compétence ») mais pas indépendant (il a décidé souverainement de se placer sous la protection d'un autre État). Mais là encore, les mots pouvant avoir des sens différents, on pourrait dire à l'inverse qu'il est indépendant (il n'existe personne au-dessus de lui) mais pas souverain (c'est un autre État qui assume les compétences régaliennes). La seconde approche nous paraît meilleure : c'est d'ailleurs pour cela qu'on parle souvent d'*indépendance-association*, la seconde ne se concevant pas sans la première.

3° Un troisième sens aurait pu, lui aussi, être relié au Pacifique : celui d'une terre gouvernée en commun par deux États différents. Cela a été le cas aux Nouvelles-Hébrides, colonie conjointe (condominium) du Royaume-Uni et de la France jusqu'en 1980. L'idée a refait surface au début des années 2000 à Gibraltar, où les habitants de ce territoire britannique ont rejeté l'idée que le Royaume-Uni « partage » sa souveraineté avec l'Espagne.

4° Le quatrième sens serait celui de l'exercice en commun de certaines compétences. C'est sans doute à cela que M. Larcher fait référence quand il parle de l'Union européenne. Les États membres de l'Union européenne (dont, rappelons-le, la Nouvelle-Calédonie ne fait pas partie) sont tous indépendants, mais ils ont décidé d'exercer certains aspects de leur souveraineté en commun avec les autres États membres.

5° Enfin, l'accord de Nouméa fait allusion, mais sans rien définir ou préciser, à une forme de souveraineté partagée très différente du premier sens que nous avons mentionné : « il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuple kanak son identité confisquée, ce qui équivaut pour lui à une reconnaissance de sa souveraineté, préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté, partagée dans un destin commun » (*préambule, point 3*). Ce à quoi il semble être fait référence ici, c'est une souveraineté du peuple kanak en tant que « peuple d'origine ».

Deux choses sont à noter : d'abord, que cette souveraineté est définie en termes identitaires (*reconnaître la souveraineté, c'est restituer l'identité confisquée*) ; ensuite, que celle-ci semble destinée à se fondre dans quelque chose de plus grand, une souveraineté « partagée » avec les nouveaux arrivants, dans ce trop fameux « destin commun » dont personne, là encore, ne sait ce qu'il veut dire. Ici, le peuple kanak semble à la fois souverain et non souverain, puisque cette souveraineté, immédiatement donnée, doit être partagée avec d'autres. Inutile de dire que la chose est parfaitement obscure.

### Une pensée ancienne

Que penser de tout cela ? D'une, donc, que ce que dit M. Larcher n'est en rien original, c'est un vieux serpent de mer. De deux, que tout dépend de ce qu'on met derrière les mots. De trois, qu'une répartition des compétences, même organisée par la Constitution, n'est pas un partage de souveraineté, sauf à ce que les mots perdent leur sens. De quatre, que l'État associé n'est pas non plus un partage de souveraineté : c'est une dissociation entre indépendance et souveraineté, ce qui

n'a rien à voir (même si certains, comme le Palika, peuvent trouver utile d'entretenir une confusion entre les deux).

### Une souveraineté tribale ?

Reste une cinquième considération : l'idée, ouverte puis immédiatement refermée dans l'accord de Nouméa, qu'il existerait une souveraineté propre aux Mélanésiens de l'île. Elle n'a jamais été poursuivie, tant la tradition juridique française lui est hostile, mais possède un long pedigree dans les anciennes colonies britanniques. L'idée qu'il pourrait exister une souveraineté autochtone tribale est discutée en Nouvelle-Zélande et au Canada, et surtout c'est un principe bien établi aux États-Unis, où l'idée de *tribal sovereignty* est reconnue depuis très longtemps par l'ordre constitutionnel américain. Ce que cela veut dire est à la fois complexe et controversée, mais – pour simplifier – que les tribus sont « maîtresses chez elles » : sur leurs terres, elles s'administrent comme elles le souhaitent, dans le respect bien sûr d'un certain nombre de principes.

Elles ne sont pas souveraines au sens d'une quelconque indépendance vis-à-vis des États-Unis – leurs terres sont territoire américain et le Congrès détermine les lois fédérales qui s'y appliquent – mais les tribus peuvent signer des accords avec le gouvernement ; elles possèdent leurs terres (même si elles peuvent parfois les vendre) ; et surtout elles ont un pouvoir de justice à la fois civil et pénal sur les affaires qui concernent leurs propres membres sur leurs propres terres (mais pas sur les non-Indiens qui y résident ni sur les membres de la tribu vivant ailleurs).

Ce n'est sans doute pas quelque chose à quoi pensait M. Larcher, mais c'est la seule idée de souveraineté partagée qu'il serait à notre sens intéressant de creuser dans le contexte néo-calédonien. La reconnaissance symbolique pour les grands chefs kanaks serait considérable, peut-être davantage que l'indépendance de « Kanaky », sans menacer en rien la souveraineté française qui n'opérerait tout simplement pas sur le même plan (la souveraineté « tribale » étant une concession donnée par la France aux tribus de s'organiser comme elles le souhaitent tant que cela ne concerne qu'elles). Par ailleurs, pour ne prendre que cet exemple, il serait beaucoup plus cohérent d'avoir une véritable justice tribale, y compris sur le plan pénal, que des assesseurs coutumiers siégeant dans des tribunaux étatiques (et encore, uniquement sur le plan civil), compromis qui n'a aucune logique et ne satisfait visiblement personne.

La forme que pourrait prendre pareille souveraineté serait évidemment complexe dans son détail, et il faudrait s'assurer à la fois que les personnes hors tribu (ou « peuple d'origine ») ne soient pas soumises à son autorité, et réserver aux Mélanésiens qui ne souhaiteraient pas non plus y être soumis la possibilité d'en sortir. Entre les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, ou même Wallis et Futuna (avec ses rois coutumiers), les sources d'inspiration pourraient être nombreuses. Sans présumer en rien des conclusions, voilà en tout cas un sens de la « souveraineté partagée » qu'il pourrait être réellement intéressant d'examiner plus en profondeur. Les autres sens, en revanche, sont soit sans intérêt, soit dangereux, soit inapplicables à la situation calédonienne. »

Document n° 5 : Léonor Guilhem, « Un atout géostratégique pour la France », <i>La Nouvelle-Calédonie</i> , Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2025, p. 101-118 (extrait).
---

« La Nouvelle-Calédonie, située au cœur de l'Océanie, représente un atout géostratégique pour la France dans l'Indopacifique, avec sa vaste zone économique exclusive et sa présence militaire. Ce territoire permet à Paris de maintenir son influence dans une région convoitée par les États-Unis et la Chine, Pékin soutenant discrètement les mouvements indépendantistes pour renforcer son influence. L'indépendance est également surveillée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui considèrent le Pacifique comme leur sphère d'influence. La diplomatie, compétence partagée entre

l'État français et la Nouvelle-Calédonie, permet au territoire de renforcer sa présence dans la région, tout en complexifiant les aspirations indépendantistes et la position française face aux acteurs régionaux. »

- Cet ouvrage est accessible dans son intégralité en suivant le lien suivant : <https://shs.cairn.info/la-nouvelle-caledonie--9782715429741?lang=fr>
- Il vous suffit de cliquer, en bas de la page, sur « Membre d'une institution cliente ? », de renseigner « Université catholique de Lyon » dans la barre de recherche, et d'indiquer vos identifiants Ucl.

### **3°) Exercices de rédaction - Vous répondrez de manière synthétique aux questions suivantes :**

- 1°) Quelles sont les critiques adressées à la citoyenneté calédonienne et, par voie de conséquence, au gel du corps électoral ?
- 2°) Quel lien y a-t-il entre la remise en cause de l'unicité du peuple et les exigences d'autonomie ou d'indépendance ?
- 3°) Que signifie la notion de souveraineté partagée ?
- 4°) Quelles sont les pistes étudiées concernant l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie ?

### **4°) Auto-évaluation : QCM**

- 1°) Comment se nomment les provinces de Nouvelle-Calédonie ?
  - A. Province Sud
  - B. Province Est
  - C. Province Nord
  - D. Province des Îles Loyauté
- 2°) En Nouvelle-Calédonie, l'État est seul compétent en matière de :
  - A. Monnaie
  - B. Réseau routier
  - C. Urbanisme
  - D. Défense
- 3°) La Nouvelle-Calédonie est :
  - A. Un territoire d'outre-mer
  - B. Une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution
  - C. Un département-région d'outre-mer
  - D. Une collectivité territoriale *sui generis*
- 4°) En quelle année la Nouvelle-Calédonie est-elle devenue française ?
  - A. 1832
  - B. 1853
  - C. 1864
  - D. 1897
- 5°) Les Calédoniens d'origine européenne sont appelés...
  - A. Les kanak
  - B. Les kayaks
  - C. Les sacoches

D. Les caldoches

6°) Comment se nomment les accords faisant suite à la prise d'otages d'Ouvéa ?

- A. Les accords de Grenelle
- B. Les accords de Paris
- C. Les accords de Matignon-Oudinot
- D. Les accords de Tahiti

7°) Comment se nomme la principale ville de Nouvelle-Calédonie ? <sup>1</sup>

- A. Ouvéa
- B. Nouméa
- C. Papeete
- D. Suva

---

<sup>1</sup> Réponses : 1ACD ; 2AD ; 3D ; 4B ; 5D ; 6C ; 7B.