

Colloque « Droit constitutionnel calédonien » Université de la Nouvelle-Calédonie

Nouméa, le 12 juillet 2010



Discours d'ouverture de M. Philippe GOMES, président du
gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Mesdames, Messieurs,

Je voudrais tout d'abord remercier le Laboratoire de Recherches Juridique et Economique (LARJE) de l'Université de la Nouvelle-Calédonie d'organiser, à Nouméa, pendant deux jours, ce colloque intitulé « *Droit constitutionnel calédonien* », ainsi que les enseignants et juristes de Nouvelle-Calédonie qui apportent leur expertise à ces travaux.

Je voudrais aussi, à mon tour, souhaiter la bienvenue aux magistrats et professeurs, venus de métropole, qui participent à ce colloque, ainsi qu'au public, qui aura la chance d'assister à une série de conférences dont le programme suscite déjà un grand intérêt.

Ce colloque intervient à un moment tout à fait propice, c'est le moins que l'on puisse dire...

Comme vous le savez, le VIIIème Comité des signataires s'est réuni, à Paris, le 24 juin dernier, sous la présidence de François FILLON. Il a été suivi d'une réception à l'Élysée, au cours de laquelle le Président de la République a prononcé un discours qui offre un nouvel éclairage sur certains aspects de l'Accord de Nouméa.

Enfin, l'espace politique calédonien bruisse d'analyses divergentes sur la mise en œuvre de l'Accord. Je saisisrai l'opportunité de ce discours d'ouverture pour en évoquer quelques unes.

Oui, il existe un droit constitutionnel calédonien !

Cette remarque ne vaudrait pour aucun autre lieu, même outre-mer. S'il y a des accroches constitutionnelles ici ou là, aucun autre point de la République ne bénéficie d'un système constitutionnel complet, autonome et spécifique.

Ce système constitutionnel n'est pas le résultat d'un caprice ou du hasard : il est le fruit d'une longue histoire que nul ne doit ignorer, en Nouvelle-Calédonie, dans ce colloque, et au-delà. Il est surtout le fruit d'une *intelligence politique collective* qui doit continuer à nous inspirer.

L'Accord de Nouméa est inscrit dans la Constitution. Pourquoi ? D'abord parce que nombre de ses dispositions lui sont contraires. Il faut rappeler que dans l'Accord de Matignon de 1988 la restriction du corps électoral aux élections provinciales figurait expressément et n'a pas été mise en œuvre. Il était donc nécessaire de sanctuariser l'Accord de Nouméa.

L'Accord de Nouméa, c'est notre Constitution. *Une Constitution dans la Constitution*. Car, comme l'a indiqué le Conseil Constitutionnel lors de l'examen du projet de loi organique : « *le contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi organique doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution mais également au regard des orientations définies par l'Accord de Nouméa, lequel déroge à un certain nombre de règles ou principes de valeur constitutionnelle* ».

Ce droit constitutionnel se caractérise par maintes innovations : la citoyenneté et ses effets, les lois du pays et leur régime, le peuple kanak et sa reconnaissance, les transferts de compétences et leur irréversibilité... Ce colloque en déclinera les séquences et s'interrogera utilement sur le vécu du système depuis la signature de l'Accord.

Le rapport au temps est en effet central dans l'Accord de Nouméa : tout d'abord le temps de l'Accord, qui organise sa propre dynamique, celle d'un transfert progressif des compétences et des établissements publics, afin d'organiser la marche de la Nouvelle-Calédonie « *sur la voie de la pleine souveraineté* », pour reprendre les termes du Préambule. Perspective qui permet que l'étape ultime soit perçue, si le peuple le décidait, comme *une différence de degré et non de nature* ; ensuite, vient un autre temps, le temps de « *l'après Accord de Nouméa* » : une page à écrire au-delà de l'horizon de la quatrième mandature...

Ce droit constitutionnel calédonien est au bénéfice de tous les calédoniens

Au bénéfice du peuple premier, tout d'abord. Peuple reconnu à travers le Préambule, et qui, via le Sénat coutumier, se voit associer, par privilège de naissance, aux textes qui intéressent son identité. Peut-on mieux dire à tous et à chacun en cette terre que le peuple d'origine a subi la colonisation et doit être, pour cette raison, particulièrement et spécifiquement reconnu... Le rééquilibrage, la provincialisation, la redistribution foncière, les transferts financiers volontaristes, le Centre Culturel Tjibaou, l'usine du Nord sont autant de traductions concrètes et structurantes de cette volonté de justice face à une histoire douloureuse.

Au bénéfice du peuple calédonien ensuite. Tout le génie de l'Accord de Nouméa est d'avoir dépassé l'opposition entre kanak et non kanak, qui a conduit le pays au bord de la guerre civile, pour construire une citoyenneté calédonienne qui rassemble. Les signes identitaires, le régime normatif particulier, la capacité à exercer des compétences de plus en plus importantes, après en avoir décidé à la majorité des 3/5èmes, et la priorité à l'emploi local permettent de donner du sens à cette vision partagée. Le destin commun n'est pas qu'une formule de discours : il se construit juridiquement et politiquement et il est la condition *d'un avenir partagé entre tous*.

Un droit constitutionnel dont la mise en oeuvre vient de connaître, au cours de l'année écoulée, des avancées significatives, puisque attendues, pour certaines depuis plus de dix ans.

Des avancées significatives sur l'emploi local d'abord, la loi du pays ayant été adoptée le 30 décembre 2009 à une large majorité. Ce texte a fait l'objet d'une demande de seconde lecture de la part du groupe UC-FLNKS du congrès, qui considérait que la priorité des citoyens calédoniens par rapport aux personnes installées durablement en Nouvelle-

Calédonie n'était pas suffisamment marquée. Une concertation entre les groupes politiques a été engagée, à l'initiative du gouvernement, et deux amendements ont été préparés et validés à l'unanimité par les commissions intérieures du Congrès qui se sont réunies conjointement sur le sujet, le 16 juin dernier. A l'occasion du dernier Comité des signataires, il a été décidé que ce texte sera adopté lors de l'actuelle session administrative du Congrès.

Des avancées significatives sur les signes identitaires ensuite, le travail accompli ayant permis d'aboutir à un consensus sur trois des cinq signes (la devise, l'hymne et le graphisme des billets de banque). Lors du dernier Comité des signataires, il a été décidé que, pour ces trois signes, le projet de loi du pays déposé sur le bureau du Congrès depuis deux ans, sera soumis au vote de l'assemblée avant le 31 août de cette année.

Des avancées significatives sur les transferts de compétences aussi. Si certains ont déjà été effectués en 2000, de manière automatique, les compétences qui pouvaient être transférées à partir de 2004 ne l'avaient pas été.

Quasiment dix ans après ces seuls et uniques transferts, hors établissements publics, trois lois du pays ont été adoptées à l'unanimité, le 30 novembre 2009, pour décider des transferts à la Nouvelle-Calédonie de l'enseignement (primaire privée, secondaire public et privé, santé scolaire et enseignement agricole), et de la police et de la sécurité de la circulation maritime et aérienne.

S'agissant du transfert de la sécurité civile, du droit civil et commercial et des règles concernant l'état civil, leur préparation est en cours et le Congrès dispose d'un délai supplémentaire, avant le 31 décembre 2011, pour prendre sa décision, en vertu de la loi organique du 19 mars 1999, modifiée le 3 août 2009. Des conventions d'accompagnement prévues par la loi, que le dernier Comité des signataires a approuvées, seront conclues prochainement avec l'Etat.

Parallèlement, l'échéancier des transferts des établissements publics énumérés à l'article 23 de la loi organique (le Centre de Documentation Pédagogique, l'Agence de Développement de la Culture Kanak et l'Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier) a été arrêté : respectivement 1^{er} janvier 2011, 1^{er} janvier 2012 et 1^{er} janvier 2014 pour permettre, dans ce dernier cas, celui de l'ADRAF, l'engagement d'une réflexion sur les missions de cet établissement public. Un projet de résolution concernant le CDP a été arrêté par le gouvernement, le 1^{er} juin 2010, et examiné favorablement par la commission de l'enseignement du Congrès, le 16 juin.

Des avancées significatives en matière de relations régionales et internationales enfin, où nous expérimentons – déjà - la souveraineté partagée dans l'exercice d'une compétence régaliennne. La « *parole du pays* » s'est faite entendre sur la scène régionale et internationale, parfois même dans des enceintes où seule la parole de la France était jusqu'alors exprimée.

Cette parole du pays, je l'ai portée à New York, à l'Assemblée générale du comité de décolonisation des Nations Unies, en octobre 2009, avec une délégation de la Nouvelle-Calédonie, représentatives de toutes les institutions et de toutes les sensibilités politiques, pour informer l'organisation, conformément aux dispositions de l'Accord de Nouméa, du « chemin vers l'émancipation » accompli par la Nouvelle-Calédonie. Je l'ai portée ensuite à Nouméa, à l'occasion du séminaire régional du comité des 24 de l'ONU, en mai 2010, qui, pour la deuxième fois de son histoire seulement, se tenait sur un territoire à décoloniser. Je l'ai portée également, au sein de la délégation française, au sommet de Copenhague, en décembre 2009, pour témoigner de la volonté de la Nouvelle-Calédonie de s'inscrire dans la lutte contre le réchauffement climatique, à travers l'élaboration de son propre schéma de l'énergie et du climat. Je l'ai portée, enfin, à Bruxelles, en mars 2010, lorsque j'ai pris la présidence de l'OCTA (l'association des PTOM de l'Union européenne), dans le cadre de la réflexion engagée sur le futur partenariat entre les PTOM et l'Europe, le prochain forum sur la question devant se tenir, pour la première fois, en Nouvelle-Calédonie, au cours du premier trimestre 2011.

Parallèlement, une action diplomatique d'envergure a été engagée, aussi bien à l'égard de l'Etat français que des autres pays de la zone, afin que la Nouvelle-Calédonie devienne membre à part entière du Forum des Iles du Pacifique et du Groupe Mélanésien du Fer de Lance, action dont les premiers bénéfices pourront être retirés à l'occasion du prochain Forum au cours duquel la Nouvelle-Calédonie pourrait être admise à participer à la « retraite des dirigeants ».

Des actions de coopérations bilatérales avec les pays de la Mélanésie sont également initiées. C'est ainsi que notre partenariat avec le Vanuatu a été confortée par la signature à Nouméa, en février 2010, d'une nouvelle convention de coopération. C'est ainsi également que nous nous impliquons fortement dans les grandes manifestations multilatérales en organisant, en septembre de cette année, le 4^{ème} Festival des arts mélanésiens et, en 2011, les Jeux du Pacifique.

Enfin, comme l'autorise l'Accord de Nouméa, le temps est venu d'installer des représentations de la Nouvelle-Calédonie dans les pays de la zone Pacifique. Dans un premier temps, ces antennes du pays seront hébergées au sein des ambassades de France, notamment à Vanuatu, à Fidji et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, mais aussi, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Dans cette perspective, en lien avec l'Etat, une formation spécifique sera mise en place pour préparer les Calédoniens, à l'exercice des responsabilités dans le domaine des relations internationales.

Ces quelques exemples illustrent, dans des domaines substantiels de l'Accord, le chemin accompli au cours de l'année écoulée.

Ils éclairent également l'ampleur de ce qu'il nous reste à accomplir, avant 2014, afin que la dernière mandature puisse s'organiser autour de la consultation de la sortie, sans être polluée par une mise en œuvre inachevée de l'Accord.

Un droit constitutionnel dont la traduction concrète peut parfois prêter à divergences.

L'actualité récente nous en offre quelques exemples. A titre personnel, je souhaiterais vous faire part de mon analyse.

Divergences d'interprétation en ce qui concerne les transferts de compétences d'abord. Le Président de la République a rappelé quelques principes sur le sujet de manière très claire.

D'une part « *les transferts de compétences ne sont pas une variable d'ajustement de la vie politique locale* », a-t-il indiqué dans le prolongement des craintes que j'avais exprimées, ainsi que Paul NEAOUTYINE, sur le devenir de la convention-cadre relative aux transferts ainsi que des protocoles d'accompagnement prévus par la loi.

D'autre part, on ne picore pas dans l'Accord de Nouméa, y compris en matière de transferts de compétences. Ainsi, Nicolas SARKOZY a poursuivi : « *On ne peut approuver certaines parties de l'Accord et freiner sur d'autres : je veux rappeler que l'Accord de Nouméa est un bloc qu'on ne peut diviser* ». Il s'agit là d'une réponse claire à ceux qui considèreraient notamment que les compétences de l'article 27 n'étaient pas obligatoirement transférable.

Divergences d'interprétation en ce qui concerne les signes identitaires ensuite. Les éléments du débat sont connus. L'Accord de Nouméa a prévu des dispositions spécifiques relatives aux signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie :

Selon l'article 1-5 de l'Accord de Nouméa « *Des signes identitaires du pays : nom, drapeau, hymne, devise, graphisme des billets de banque, devront être recherchés en commun pour exprimer l'identité kanak et le futur partagé entre tous* ».

Comme vous le savez, il a été proposé de reconnaître officiellement le drapeau du FLNKS comme le symbole d'une des deux légitimités historiques de la Nouvelle-Calédonie, en le faisant flotter au fronton des édifices publics, aux côtés du drapeau de la République. Cette proposition présentée initialement comme transitoire dans l'attente de l'adoption d'un drapeau du pays a évolué, depuis, puisque son auteur a déclaré qu'il s'opposerait à la recherche du drapeau du pays prévu par l'Accord de Nouméa en précisant, de retour du Comité des signataires : « *Une fois que l'emblème FLNKS sera hissé sur les édifices publics, il n'en redescendra plus* ».

Pourtant, le dernier Comité des signataires avait tranché la question.

Dans le point 6 de ses conclusions, il a préconisé « *l'engagement de travaux sur ces questions (celle du drapeau et du nom du pays) conformément au point 1-5 de l'Accord de Nouméa* », tout en recommandant « *à ce stade, dans la perspective des prochains Jeux du Pacifique (...) que le drapeau tricolore et celui du FLNKS flottent côte à côte en Nouvelle-Calédonie* ». Pour sa part, le Président de la République dans son discours du 24 juin 2010, a subordonné cette recommandation au vote formel d'un vœu par le Congrès, en rappelant

que cette proposition ne constitue qu' « *une étape dans un processus plus long qui devra aboutir au choix d'un drapeau unique reconnu par tous* ».

Cette situation génère plusieurs observations.

Sur la procédure, on peut s'interroger sur l'assise juridique et politique d'un appendice à l'Accord non soumis au suffrage universel, dont la légitimité tiendrait uniquement à la *recommandation* du Comité des signataires. Le Comité des signataires a été conçu pour appliquer l'Accord de Nouméa et non pour l'amender.

Ce « *corridor normatif* » développé aux côtés de l'Accord, sera-t-il la porte ouverte à d'autres initiatives ? Je ne le souhaite pas. A fortiori si les recommandations du Comité, font l'objet, au retour en Nouvelle-Calédonie d'un respect à géométrie variable. L'Accord de Nouméa tient sa légitimité du peuple. C'est sa force. Toute modification ou complément qui n'en est pas issue ne peut avoir la même valeur.

Sur le fond, on peut s'interroger sur une notion de *destin commun* qui se résumerait à la coexistence de deux légitimités qui s'auto conforteraient. Je crois, au contraire, que l'Accord exige de nous, non de les cultiver, mais de les transcender. Des signes identitaires partagés sont une étape sur cette voie : celle d'un « *futur partagé entre tous* ».

Divergences d'appréciation sur la composition du Comité des signataires enfin.

A l'origine, deux formations politiques sont signataires de l'Accord de Nouméa : le RPCR et le FLNKS. C'étaient les interlocuteurs obligés de l'Etat du fait de leur représentativité électorale : pour la première, elle portait autour de 70% des votes non indépendantistes, pour la seconde, quasiment 90% des suffrages indépendantistes. Elles étaient également signataires des Accords Matignon-Oudinot.

Très rapidement, le paysage politique, stratifié depuis 20 ans, s'est fissuré. Dès 2004, l'Avenir Ensemble, formation politique non indépendantiste, a remporté la majorité en Province Sud devant le RPCR. Dès lors, la question de la réunion du Comité des signataires, sans les principaux responsables institutionnels du pays, s'est posé. En effet, l'Avenir Ensemble assurait à l'époque la présidence de la province Sud, celle du Congrès et du Gouvernement.

Une voie de contournement a alors été empruntée : en sus des signataires, les parlementaires et les présidents d'institutions sont invités à participer. Une manière d'éviter qu'un autre mouvement politique, eut-il remporté la majorité en province Sud, soit, *en tant que tel*, autorisé à siéger au Comité. Une autre voie de contournement a également été empruntée du fait de l'émiettement de la représentation non-indépendantiste. En effet, depuis 1999, les personnes physiques qui avaient signé pour le compte du RPCR avaient créé d'autres mouvements politiques : le Rassemblement Pour la Calédonie pour Jacques LAFLEUR, l'Avenir Ensemble pour Harold MARTIN et Le Mouvement de la Diversité (LMD) pour Simon LOUECKHOTE.

Désormais, ce ne sont plus les mouvements eux-mêmes qui sont conviés mais les personnes physiques signataires, *intuitu personae* !

Je crois que, douze ans après la signature de l'Accord de Nouméa, il est temps de sortir de ces *accommodements*, même si ils ont eu le mérite de permettre une adaptation aux situations. Les parties politiques d'origine ont une légitimité historique incontestable. D'autres mouvements ont acquis, depuis lors, une légitimité issue du suffrage universel aussi incontestable. Il convient donc, à mon sens, que la composition du Comité soit revue afin qu'aux côtés des deux mouvements d'origine, le RPCR et le FLNKS, qui doivent être invités, *en tant que tels*, les autres mouvements politiques, auxquels le peuple a donné une assise suffisamment significative, puissent également, *en tant que tels*, participer aux réunions du Comité. Pour ce faire, ces mouvements pourraient avoir à remplir deux conditions : la première, disposer d'un groupe au Congrès, la seconde, être engagé publiquement en faveur de l'Accord de Nouméa. Il semble, en effet, difficile de participer au Comité de suivi d'un Accord auquel on s'opposerait.

Cette évolution de la composition du Comité des signataires se situerait dans le prolongement de la position adoptée par la Ministre de l'Outre-Mer, à l'occasion d'une interview récente, sur le Comité de pilotage chargé des travaux préparatoires aux discussions sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie qui, selon sa proposition, sera composé de représentants « *des groupes qui siègent au Congrès de la Nouvelle-Calédonie* ».

Cette évolution serait conforme également à la perspective tracée par le Président de la République dans son discours du 24 juin selon laquelle « *c'est la majorité en place en 2014 qui aura à choisir les termes de la consultation de sortie* ».

* * *
* *

Le livre de l'Accord n'est pas refermé qu'il nous faut déjà réfléchir aux nouvelles pages à écrire « *post Accord de Nouméa* ».

Le récent Comité des signataires a posé les premiers jalons d'une méthode. Comme en 1988 et 1998, l'Etat, les partisans de l'indépendance et ceux qui la récuse doivent se parler et imaginer ensemble des solutions nouvelles, par nature au-delà de ce que permet la séquence de l'Accord de Nouméa. Le moment venu, ces solutions à imaginer se heurteront elles aussi à la Constitution, et il faudra que l'intelligence collective, à Paris comme ici, permette de dépasser l'obstacle constitutionnel. Le droit comparé, des îles Cook au Groenland, fournira bien sûr des pistes. Mais, c'est au final, en Nouvelle-Calédonie, que se détermineront les points d'équilibre. Ceux-ci ne sont pas pré-écrits et cachés : ils sont enfouis dans une dialectique qui dépasse chaque acteur et chaque formation politique.

Dans cette espace de réflexion qui s'offre à chaque citoyen, j'ai proposé que notre pays devienne une véritable *petite nation calédonienne au sein de la grande nation française*, une sorte de prolongement politique au constat juridique que je faisais au début de mon propos, lorsque je disais que l'Accord de Nouméa étant une Constitution dans la Constitution.

Une petite nation qui partagerait sa souveraineté avec la grande sur les trois questions prévues au point 1-5 de l'Accord et qui devront former l'objet de la consultation finale :
« *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 ».

Maurice LENORMAND, dans son discours devant l'Assemblée territoriale en qualité de Vice-Président du premier conseil de gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en 1957, ne déclarait-il pas que la Nouvelle-Calédonie était une véritable « *petite patrie* » dans la grande ?

Jacques LAFLEUR ne développait-il pas la même idée, lors de la fondation du RPCR au vélodrome Brunelet en 1977, en parlant de la Nouvelle-Calédonie comme d'une véritable « *petite nation* ».

Oui, je crois, comme l'a indiqué le Président de la République, que la Nouvelle-Calédonie peut s'épanouir dans « *un vaste espace de liberté* » qu'il nous appartient « *d'inventer* ».

Le temps n'est-il pas venu, de part et d'autre, de *s'extraire de nos vieux oripeaux idéologiques* pour bâtir une solution politique *novatrice et viable* qui revisiterait, en profondeur, notre lien avec la France.

Une solution où, pour la première fois, nous parlerions *d'égal à égal*, en construisant conjointement une relation adaptée aux réalités politiques et économiques de notre temps.

Une solution qui, pour la première fois, ne serait pas provisoire mais *définitive*, ce qui n'exclurait pas une certaine *progressivité* dans la mise en œuvre, dans le temps, de cette souveraineté partagée.

Interrogé par un journaliste le jour de la signature de l'Accord de Nouméa sur les difficultés que ne manqueraient pas de poser sa mise en œuvre, Lionel JOSPIN avait répondu : « *Les juristes posent des questions, les bons juristes les résolvent* ».

Soyons tous de bons juristes pour imaginer *la vie après l'Accord...*

Je vous remercie.