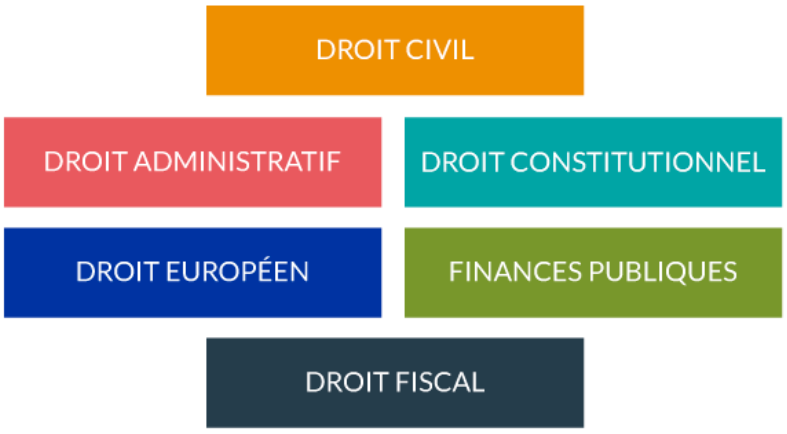
FALLAIT PAS faire du droit



La Nouvelle-Calédonie dans la Constitution française depuis les accords de Matignon de 1988 (dissertation)

Date de rédaction : 04/03/2025

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES....2
Introduction....3
I - Les accords de Matignon : un premier pas vers une autonomie encadrée....4
A - La mise en place d'un nouveau cadre institutionnel afin de mettre fin à une crise politique majeure....4
1 - La création des provinces : un rééquilibrage politique et territorial....4
2 - La mise en place d'un partage des pouvoirs entre la France et la Nouvelle-Calédonie par un cadre institutionnel nouveau....4
B - L'absence de consultation référendaire et la nécessaire conclusion de nouveaux accords....6
1 - Le report du référendum d'autodétermination destiné à décider de l'issue du statut transitoire de l'archipel....6
2 - Un accord constituant davantage la base d'un processus que sa conclusion....6
II - L'accord de Nouméa et la consécration d'un statut *sui generis* dans la Constitution : une reconnaissance juridique effective malgré un avenir incertain....7
A - L'accord de Nouméa : la reconnaissance inédite d'une identité kanak et d'une souveraineté partagée....7
1 - La reconnaissance symbolique du peuple kanak et de son identité....7
2 - La mise en place d'un processus juridique d'émancipation progressif....8
B - L'inscription de l'accord de Nouméa dans la Constitution et la mise en place du processus référendaire : des avancées majeures à l'avenir incertain....9
1 - La constitutionnalisation du statut de la Nouvelle-Calédonie : une consécration constitutionnelle de l'accord de Nouméa....9
2 - Un processus d'autodétermination évolutif et incertain....9

INTRODUCTION

« *Nowé vëcape nokô a gï nô yuè taa nyii* » est un proverbe kanak signifiant « *Ne pas vouloir se poser plus haut que son aigrette* ». Ce proverbe indique le rejet de l'orgueil et des volontés de dominations dans la culture kanak. Ce rejet a conduit la France, initialement pays colonisateur de la Nouvelle-Calédonie, à donner progressivement une autonomie politique à la Nouvelle-Calédonie, l'éloignant de son statut de collectivité territoriale « classique » auquel elle était originellement soumise sous la Ve République.

La Nouvelle-Calédonie est un archipel situé dans l'Océan Pacifique qui possède un statut constitutionnel distinct des autres collectivités françaises, en raison de son histoire coloniale et de la reconnaissance de la spécificité du peuple kanak. Son statut particulier est précisé par le Titre XIII de la Constitution « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ». La Constitution française de 1958 est la norme fondamentale qui organise le fonctionnement des institutions de la République et qui a dû évoluer pour intégrer la singularité institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie. Deux grands accords entourent l'évolution du statut juridique de l'archipel. Les accords de Matignon de 1988, signés entre les indépendantistes et les loyalistes sous l'égide de Michel Rocard, ont marqué un tournant majeur en instaurant une période de transition vers une consultation référendaire sur l'avenir du territoire. L'accord de Nouméa de 1998 a prolongé cette dynamique en instaurant une autonomie progressive et en organisant des référendums d'autodétermination.

La Nouvelle-Calédonie a été colonisée par la France au XIX^{e} siècle et a longtemps été intégrée au pays comme une collectivité territoriale classique. Cependant, les tensions croissantes entre la population autochtone kanak et les colons européens ont progressivement conduit à une crise politique majeure dans les années 1980, aboutissant aux événements d'Ouvéa en 1988. Ces événements consistent en une attaque de la gendarmerie d'Ouvéa, au cours de laquelle des gendarmes sont pris en otage puis retenus dans une grotte. Cette prise d'otage a eu un retentissement majeur par la gravité et l'ampleur de l'attaque mais également parce qu'elle se déroula deux jours avant le premier tour de l'élection présidentielle de 1988. Cette attaque intervient à la suite d'une succession d'incidents particulièrement violents entre partisans et opposants à l'indépendance vis à vis de la France ayant eu cours depuis 1984. Ces affrontements sanglants ont accéléré la nécessité de trouver un compromis politique. Les accords de Matignon, puis l'accord de Nouméa, ont instauré un processus de reconnaissance progressive de l'identité kanak et un transfert de compétences de l'État vers les institutions locales.

Au vu de ces éléments il convient de se demander dans quelle mesure l'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie dans la Constitution française depuis 1988 illustre-t-elle un équilibre entre le principe d'indivisibilité de la République et la reconnaissance d'une autonomie spécifique ?

Nous verrons tout d'abord que les accords de Matignon ont constitué une première étape vers une autonomie institutionnelle progressive, tout en restant encadrée par la République française (I). Nous analyserons ensuite comment l'accord de Nouméa et son inscription dans la Constitution ont consolidé ce statut particulier, sans pour autant clore définitivement la question de l'indépendance (II).

I - LES ACCORDS DE MATIGNON : UN PREMIER PAS VERS UNE AUTONOMIE ENCADREE

Les accords de Matignon, signés le 26 juin 1988 sous l'impulsion du Premier ministre Michel Rocard, constituent une réponse à la crise institutionnelle et aux tensions entre indépendantistes et loyalistes en Nouvelle-Calédonie dans le but d'y mettre fin (A). Ces accords ont pour objectif d'assurer une période de transition, afin de stabiliser la situation politique et d'ouvrir la voie à une consultation démocratique sur l'avenir du territoire (B). Pour ce faire, ils reposent sur deux axes majeurs : la mise en place de nouvelles institutions locales et le maintien de l'autorité de l'État dans un cadre républicain.

A - La mise en place d'un nouveau cadre institutionnel afin de mettre fin à une crise politique majeure

L'accord de Matignon marque un tournant fondamental dans l'histoire institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, en mettant en place plusieurs réformes institutionnelles, notamment la création de provinces afin d'équilibrer le pouvoir local (1) et un partage inédit de compétences entre la France et la Nouvelle-Calédonie (2).

1 - La création des provinces : un rééquilibrage politique et territorial

Dans les années 1980, la Nouvelle-Calédonie est marquée par de fortes tensions politiques et sociales. Elles opposent les indépendantistes kanaks, représentés par le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) et qui revendiquent une rupture avec la France et la création d'un État souverain, aux loyalistes, rassemblés au sein du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR), qui défendent le maintien du territoire dans la République française. Les affrontements atteignent un point culminant avec la prise d'otages d'Ouvéa en mai 1988, où l'armée française intervient pour libérer des gendarmes retenus par un groupe indépendantiste. Cet événement tragique, qui se solde par plusieurs morts des deux côtés, convainc le gouvernement de Michel Rocard de la nécessité d'un accord politique pour éviter une guerre civile.

Les accords de Matignon introduisent une réorganisation profonde des institutions calédoniennes, dans le but de garantir une meilleure représentation des Kanaks et d'éviter que la majorité loyaliste ne domine totalement la gouvernance locale. Les accords ont ainsi pour objectif d'institutionnaliser et de donner un cadre juridique à la représentation et aux revendications des indépendantistes afin d'éviter un retour des violences. Dans cet objectif, une des principales mesures consiste en la création de trois provinces dotées de compétences élargies. La province Sud est dominée par les loyalistes, qui y représentent la majorité de la population. Les deux autres provinces, la province Nord et les Îles Loyauté, sont quant à elles dominées par les indépendantistes kanaks qui composent majoritairement la population de ces deux territoires. Outre ce partage territorial, d'autres mesures institutionnelles sont prises au sein de l'archipel pour organiser une meilleure représentation des deux camps.

2 - La mise en place d'un partage des pouvoirs entre la France et la Nouvelle-Calédonie par un cadre institutionnel nouveau

Les accords de Matignon prévoient un nouveau cadre institutionnel au niveau de l'archipel pour améliorer la représentation des habitants de l'île et leur diversité. Un congrès de Nouvelle-Calédonie est créé pour coordonner les politiques des trois provinces. Ce congrès possède un pouvoir

législatif local. L'archipel est également doté d'un exécutif local, composé à parts égales d'indépendantistes et de loyalistes, afin d'éviter toute domination d'un camp sur l'autre. Ces réformes sont destinées à assurer une répartition plus équilibrée du pouvoir, en donnant aux Kanaks une représentation accrue dans les institutions locales.

L'État français, s'il donne une certaine autonomie et concède certaines compétences au pouvoir local, conserve toutefois un certain nombre de prérogatives importantes. Les compétences régaliennes restent au main de la France. La justice, la défense, la monnaie et les affaires étrangères restent sous le contrôle de l'État. L'État devient l'arbitre du processus de transition, et se fait le garant du respect des engagements pris par les deux camps. Ainsi, les accords de Matignon sont construits de manière à tenter de trouver un compromis. Ils renforcent l'autonomie locale, sans toutefois remettre immédiatement en cause l'appartenance de la Nouvelle-Calédonie à la République française. La question de l'indépendance est soumise à une consultation référendaire et n'est pas directement résolue par les accords.

B - L'absence de consultation référendaire et la nécessaire conclusion de nouveaux accords

L'un des éléments clés des accords de Matignon est la mise en place d'un référendum d'autodétermination. Ce référendum a toutefois été repoussé (1). Cela n'a néanmoins pas empêché la réforme constitutionnelle de 1998 d'aboutir pour constitutionnaliser le statut de la Nouvelle-Calédonie (2).

1 - Le report du référendum d'autodétermination destiné à décider de l'issue du statut transitoire de l'archipel

Les accords de Matignon, entérinés par référendum en 1988, ont donné à la Nouvelle-Calédonie un statut transitoire pour dix ans. Ce statut transitoire devait en principe aboutir sur une consultation référendaire limitée aux résident calédoniens et destinée à choisir entre indépendance ou rattachement à la France. Toutefois, en 1998, la situation politique de la Nouvelle-Calédonie reste hautement incertaine. Bien que le climat politique est moins violent qu'en 1988, les tensions sont restées fortes entre indépendantistes et loyalistes. L'option d'un référendum d'indépendance est alors jugée risquée au regard du risque de ravivement des conflits et de contestation de l'issue du vote.

Afin d'éviter de relancer les tensions entre les deux camps, les discussions reprennent entre l'État, les indépendantistes et les loyalistes. Ces discussions ont abouti à l'accord de Nouméa, dont il sera question plus tard dans la présente dissertation. L'accord de Nouméa prévoit un report du référendum de près de vingt ans, fixant une tenue de la consultation entre 2014 et 2018.

2 - Un accord constituant davantage la base d'un processus que sa conclusion

Les accords de Matignon ont été conclu suite à d'importants troubles et à un contexte politique particulièrement complexe en France métropolitaine. Avec la réélection de François Mitterrand en 1988, le Premier ministre Michel Rocard a pu reprendre les discussions avec les deux camps s'opposant en Nouvelle-Calédonie. Les accords de Matignon devaient à l'origine ouvrir à une période transitoire de dix ans et à un référendum d'autodétermination. Bien que celui-ci n'ait pas été tenu, il serait complexe de qualifier les accords de Matignon d'échec du fait de l'absence de consultation référendaire au terme de cette période. Les accords ont été obtenus par de nombreux dialogues et d'importants compromis de la part du Gouvernement Rocard. Ils marquent de plus une première reconnaissance des particularités calédoniennes.

Ces accords n'ont toutefois pas permis un apaisement total et durable des tensions et la mise en place du référendum initialement prévu. Ils marque davantage le début d'un processus continué par les accords de Nouméa. Le texte des accords comporte en effet des lacunes, à l'instar d'une reconnaissance du passé colonial de la Nouvelle-Calédonie. L'archipel figure d'ailleurs toujours sur la liste des territoires non autonomes des Nations Unies. Les accords de Matignon sont ainsi un premier pas ayant permis la mise en place de nouvelles négociations, la tenue effective de consultations référendaires ultérieures et la mise en place d'une révision de la constitution suite à l'accord de Nouméa.

II - L'ACCORD DE NOUMEA ET LA CONSECRATION D'UN STATUT *SUI GENERIS* DANS LA CONSTITUTION : UNE RECONNAISSANCE JURIDIQUE EFFECTIVE MALGRE UN AVENIR INCERTAIN

Si les accords de Matignon (1988) ont posé les bases d'un rééquilibrage institutionnel et économique en Nouvelle-Calédonie, ils n'ont pas permis de trancher définitivement la question de l'indépendance. Face aux incertitudes persistantes, un nouvel accord est signé le 5 mai 1998 entre l'État français, les indépendantistes et les loyalistes. L'accord de Nouméa prévoit un processus progressif de transfert de compétences et reconnaît l'identité kanak, tout en maintenant la Nouvelle-Calédonie dans la République pour une période transitoire (A). Il aboutit à une révision de la Constitution française en 1998, qui inscrit dans son texte un statut unique et évolutif, faisant de la Nouvelle-Calédonie une collectivité *sui generis* (B).

A - L'accord de Nouméa : la reconnaissance inédite d'une identité kanak et d'une souveraineté partagée

L'accord de Nouméa est marqué par des avancées majeures. D'une part, de manière symbolique et tout à fait inédite, l'accord reconnait l'identité propre du peuple kanak (1). D'autre part, il met en place un transfert progressif de compétences de l'État vers la Nouvelle-Calédonie (2).

1 - La reconnaissance symbolique du peuple kanak et de son identité

L'un des apports majeurs de l'accord de Nouméa est la reconnaissance explicite du peuple kanak et de son identité propre. Pour la première fois, un texte officiel reconnaît que la Nouvelle-Calédonie est un territoire marqué par l'histoire coloniale et que la colonisation a entraîné des déséquilibres politiques, économiques et culturels qu'il convient de corriger. L'accord affirme que la souveraineté ne doit plus être exclusivement française, mais progressivement partagée avec les institutions locales, en vue d'une possible accession à l'indépendance.

Ce texte marque une rupture majeure avec la tradition républicaine, qui jusqu'alors refusait de reconnaître des communautés distinctes au sein du peuple français, au nom du principe d'indivisibilité de la République. Ce principe, issu des idéaux de la Révolution française est protégé par l'article Premier de la Constitution qui dispose que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ». Ce principe avait par exemple conduit le Conseil constitutionnel à censurer des dispositions concernant la Corse. Dans sa décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, le Conseil constitutionnel avait partiellement censuré une loi portant sur le statut de la Corse et avait énoncé que « *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* ». La reconnaissance explicite du peuple kanak par l'accord marque ainsi un éloignement avec cette doctrine

d'indivisibilité française en ce qui concerne le cas de la Nouvelle-Calédonie. Cette reconnaissance s'accompagne en outre d'un nouveau transfert de compétences au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie.

2 - La mise en place d'un processus juridique d'émancipation progressif

L'accord de Nouméa repose sur un transfert progressif de compétences de l'État vers la Nouvelle-Calédonie. Contrairement aux accords de Matignon, qui prévoyaient une autonomie limitée, l'accord de Nouméa instaure un régime de dévolution de pouvoirs, organisé en plusieurs étapes. Les compétences transférées concernent de nombreux domaines. Des compétences sont ainsi transférées en matière d'enseignement, avec la mise en place d'un programme scolaire adapté à l'histoire et aux cultures océaniennes. Des compétences sont également transférées en matière de droit du travail et de formation professionnelle, permettant à la Nouvelle-Calédonie d'adapter son modèle économique, mais aussi de fiscalité et de commerce extérieur, pour renforcer son autonomie financière. Le Congrès de Nouvelle-Calédonie voit son pouvoir s'étendre avec la capacité d'adopter des règlements ayant une valeur quasi-législative, appelés lois du pays.

L'État français conserve certaines compétences régaliennes. La monnaie et le système bancaire, la défense et la sécurité intérieure et la justice et le maintien de l'ordre demeurent de l'autorité de l'État. L'organisation voulue par l'accord de Nouméa est fondée sur la volonté d'une décolonisation progressive sans détachement total avec l'État français. La volonté est d'éviter une rupture brutale pouvant déstabiliser l'économie ou mettre à mal les intérêts stratégiques de la France dans le Pacifique, tout en permettant une autonomie accrue et une reconnaissance symbolique du peuple calédonien. Cet accord a mené par la suite à une révision de la Constitution ainsi qu'à plusieurs consultations référendaires.

B - L'inscription de l'accord de Nouméa dans la Constitution et la mise en place du processus référendaire : des avancées majeures à l'avenir incertain

L'accord de Nouméa est rapidement suivi d'une réforme constitutionnelle majeure, qui va consacrer son application dans le droit français (1). Les référendums d'autodétermination, sensés clore le processus subissent quant à eux un avenir incertain et ne sont pas exempts de contestations (2).

1 - La constitutionnalisation du statut de la Nouvelle-Calédonie : une consécration constitutionnelle de l'accord de Nouméa

La loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 a pour objectif d'entériner l'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie voulue par l'accord de Nouméa adopté plus tôt la même année. La révision constitutionnelle rétablit un Titre XIII « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » comprenant deux articles. L'article 76 organise la consultation des habitants de la Nouvelle-Calédonie pour déterminer si le territoire souhaite accéder à la pleine souveraineté ou rester au sein de la République. L'article 77 établit quant à lui le cadre des institutions de la Nouvelle-Calédonie et fixe les modalités du transfert de compétences. Il autorise à ce titre le législateur à adopter des dispositions dérogeant à des principes à valeur constitutionnelle « *pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies* » par l'accord de Nouméa. L'article 77 reconnaît également une citoyenneté propre à la Nouvelle-Calédonie, permettant une restriction du corps électoral.

Cette modification constitutionnelle est une innovation majeure. Elle consacre un statut unique en droit français, faisant de la Nouvelle-Calédonie une collectivité *sui generis. L*'archipel dispose dès lors d'une organisation institutionnelle spécifique, distincte des autres collectivités d'outre-mer. L'article 77 marque une rupture avec le centralisme historique de la République française. Il rompt avec le fonctionnement de la Constitution de la Ve République et de ses institutions en accordant une autonomie grandissante à l'archipel et consacre véritablement le processus voulu par l'accord de Nouméa. Cette révision, si elle marque une avancée conséquente pour l'archipel, n'empêche toutefois pas aujourd'hui une résurgence des heurts sur le territoire et des incertitudes quant à l'issue des référendums d'autodétermination.

2 - Un processus d'autodétermination évolutif et incertain

L'accord de Nouméa prévoit trois référendums successifs, permettant à la population de choisir entre une indépendance totale et le maintien dans la République française avec un statut particulier. Ainsi que le prévoit les accords, trois consultations ont eu lieu. La première s'est tenue en 2018 et a vu le NON à l'indépendance l'emporter avec 56,7% des voix. La deuxième consultation a également été marquée par une victoire du NON, quoique plus faible, avec 53,3% des voix. La troisième consultation, organisée l'année suivante, en 2021, a quant à elle été marquée par un important boycott des indépendantiste et une campagne de contestation de la légitimité du scrutin. Du fait de cette campagne, le NON l'a emporté avec 96,5% des voix, retirant une grande part du sens pouvant être donné au résultat de cette consultation.

Du fait de cette contestation et de l'évolution croissante de l'aspiration à l'indépendance, la question n'est toujours pas tranchée. L'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie demeure incertain, et la question se pose de la tenue de nouvelles négociations pour déterminer la suite du processus. Ce processus est particulièrement sensible politiquement. Ainsi, un projet de révision constitutionnelle visant à mettre fin au gel du corps électoral habilité à voter aux élections provinciales a abouti en 2024 à des émeutes majeures et particulièrement violentes. Depuis, le projet de révision a été bloqué quand bien même celui-ci a été votée dans les mêmes termes par les deux chambres du Parlement. La situation de la Nouvelle-Calédonie reste aujourd'hui un enjeu politique et constitutionnel majeur, posant la question de la capacité du droit constitutionnel français à intégrer

des réalités historiques et culturelles spécifiques dans un cadre républicain unitaire et à s'adapter dans des situations de crise.