



PREMIER MINISTRE

MISSION

d'écoute et de conseil
sur l'avenir institutionnel de la

NOUVELLE-CALÉDONIE

RAPPORT DE LA MISSION D'ÉCOUTE ET DE CONSEIL
SUR L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Octobre 2016

Alain CHRISTNACHT
François GARDE

présenté par
Yves DASSONVILLE
Benoît LOMBRIERE

Régis FRAISSE
Jean-François MERLE

Sommaire

AVANT-PROPOS	3
1. LA CONSTRUCTION DU DESTIN COMMUN	6
1.1. <i>LE CHEMIN PARCOURU</i>	6
1.2. <i>LA SUITE DU CHEMIN</i>	7
2. LES CONVERGENCES ET LES DIVERGENCES	9
2.1. <i>SUR LES VALEURS</i>	9
2.2. <i>SUR LA GOUVERNANCE</i>	12
2.2.1. <i>Maintien des provinces et des communes.....</i>	13
2.2.2. <i>Deux assemblées maintenues pour la Nouvelle-Calédonie, mais un exécutif bicéphale pour certains.....</i>	15
2.2.3. <i>Le rééquilibrage.....</i>	16
2.2. <i>SUR LA CITOYENNETE</i>	17
2.3. <i>SUR LES COMPETENCES REGALIENNES</i>	22
2.3.1. <i>Les relations extérieures.....</i>	22
2.3.2. <i>La défense</i>	25
2.3.3. <i>La justice</i>	26
2.3.4. <i>La monnaie et le crédit.....</i>	27
2.3.5. <i>Les libertés publiques et l'ordre public</i>	28
CONCLUSION.....	31
ANNEXE 1 : PROPOSITION POUR UNE CHARTE DES VALEURS COMMUNES	32
<i>Préambule</i>	32
<i>I. Les principes</i>	33
<i>II. Les valeurs, droits et devoirs de la personne.....</i>	35
<i>III. Les valeurs et les droits politiques, économiques et sociaux.....</i>	36
ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRES TRANSMIS AUX PARTENAIRES	40
1. <i>LES VALEURS</i>	40
2. <i>LA CITOYENNETE</i>	56
3. <i>LA GOUVERNANCE</i>	57
4. <i>LES RELATIONS EXTERIEURES</i>	60
5. <i>LA DEFENSE</i>	61
6. <i>LA JUSTICE</i>	62
7. <i>LA MONNAIE ET LE CREDIT</i>	63
8. <i>LES LIBERTES PUBLIQUES ET L'ORDRE PUBLIC</i>	64

Avant-propos

1.1. Les participants du XII^{ème} comité des signataires de l'accord de Nouméa ont retenu, le 3 octobre 2014, l'objectif de poursuivre la réflexion qui avait conduit au rapport de MM. Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien en travaillant, au sein de trois groupes de travail, selon les modalités arrêtées par ce même comité, sur les trois thèmes mentionnés au point 5 de l'accord : le transfert des compétences régaliennes, la transformation de la citoyenneté en nationalité et le statut international de pleine responsabilité.

Pour animer ces travaux, le comité des signataires a souhaité faire appel aux experts de la mission d'écoute et de conseil sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, désignés par le Premier ministre.

Dans une première phase, de mars à décembre 2015, la mission a présenté à ses interlocuteurs, en rencontres bilatérales, puis en séances plénières présidées par le haut-commissaire, pour sept chantiers correspondant aux trois thèmes mentionnés plus haut, un état des lieux et une analyse sur les conséquences, pour chaque chantier, d'évolutions institutionnelles allant du statu quo actuel, à une plus grande autonomie dans la France, et à la pleine souveraineté.

Un rapport d'étape rendant compte des travaux de cette première phase a été présenté au comité des signataires réuni le 7 février 2016.

1.2. Lors de ce comité des signataires, les partenaires ont émis le souhait que le travail de préparation de la fin d'application de l'accord de Nouméa soit poursuivi sous la forme d'un exercice d'identification des « *convergences (et par voie de conséquence, des divergences) sur les sept chantiers régaliens examinés lors des ateliers thématiques tenus en 2015* »,

sous l'égide du haut-commissaire et avec l'appui de la mission d'écoute et de conseil sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

Cette demande reposait sur le constat implicite qu'indépendamment du choix fondamental prévu par la consultation de sortie de l'accord de Nouméa entre maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France et accession à la pleine souveraineté, les Calédoniens étaient destinés à vivre ensemble dans le même pays. C'est dans cet esprit qu'est venue s'ajouter à la recherche des convergences sur les sept chantiers régaliens¹ une proposition de définition des valeurs communes, partagées par tous les partenaires, susceptibles de fonder le « vivre ensemble » des Calédoniens. C'est sur cette thématique des valeurs communes que le Premier ministre a procédé, en avril 2016, lors de son voyage officiel en Nouvelle-Calédonie, au lancement de ces travaux.

1.3. La notion de convergence, au sens du présent rapport, doit être bien comprise, afin d'éviter toute ambiguïté. Il ne s'agit aucunement de gommer la différence fondamentale entre les partisans d'un avenir dans la France et ceux qui envisagent le futur dans le cadre d'un pays indépendant. Il serait toutefois incongru de soutenir que, vingt-neuf ans après la signature des accords de Matignon-Oudinot et dix-neuf ans après l'approbation de l'accord de Nouméa, il n'existerait aucune forme de convergence sur aucun sujet, et que la divergence politique essentielle entre partisans du maintien dans la France et militants de l'indépendance devrait anéantir les acquis issus de la lente construction du destin commun qui est à l'œuvre depuis près de trente ans. Il peut donc exister des réponses convergentes sur tel aspect de l'organisation des pouvoirs et de la société, sans pour autant que la divergence majeure des projets politiques disparaisse. Ainsi par exemple des communes, dont nul ne remet en cause l'existence et les modes actuels de fonctionnement. La mission a constaté cette convergence, mais elle n'en méconnaît pas les limites : dans la vision indépendantiste, les communes seraient des communes du nouvel Etat, régies par le droit public de celui-ci ; dans la vision des partisans du maintien dans la France, leurs règles

¹ La mission n'a pas évoqué, dans cette deuxième phase, la problématique des compétences mentionnées à l'article 27 de la loi organique, dans la mesure où un groupe de travail spécifique, présidé par le haut-commissaire, leur est consacré et où l'avis demandé au Conseil d'Etat sur cette question a été transmis aux partenaires. En outre, le déclenchement du transfert devant être décidé par le congrès, et celui-ci n'ayant pas eu lieu, il est évident qu'il n'existe pas de convergence quant à l'exercice, par la Nouvelle-Calédonie, des trois compétences non transférées et qui relèvent de l'article 27. Il n'en sera donc pas plus fait mention dans le présent rapport.

d'organisation et de fonctionnement découleraient de textes de droit public français. La conception ainsi proposée est la même, mais le contexte, ou, pour le dire autrement, les fondements juridique et politique ne sont pas les mêmes.

Inversement, les divergences, qui peuvent traverser chacune des deux options majeures, ne tiennent pas nécessairement à la question du rapport avec la France, et ne recoupent pas nécessairement ce clivage essentiel. L'organisation de l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie, par exemple, a fait l'objet de préconisations divergentes indépendamment des options exprimées sur la nature des liens avec la France.

1.4. Dans ce contexte, il convient de rappeler que, quel que soit le choix des Calédoniens, la fin de la période d'application de l'accord de Nouméa se traduira par une nouvelle page en termes institutionnels : si le choix des Calédoniens se porte, au terme du processus, sur le maintien dans la France, il faudra réécrire le titre XIII, transitoire, de la Constitution française et, pour une part substantielle, la loi organique ; s'il se porte sur l'accession à la pleine souveraineté, il appartiendra aux autorités du nouvel Etat de définir sa Constitution, son organisation institutionnelle et, éventuellement, les relations qu'il souhaite établir avec la France.

La mission a aussi constamment rappelé qu'au-delà de toute considération de garantie juridique, la garantie la plus forte était de nature politique (comme les accords de Matignon-Oudinot et l'accord de Nouméa l'ont montré) et résidait dans la volonté commune des Calédoniens, et formé le vœu que cette recherche des convergences et des divergences puisse contribuer à son expression.

1. La construction du destin commun

1.1. Le chemin parcouru

Après « *plusieurs décennies d'incompréhension et de violence* », particulièrement dans la période 1984-1988, les accords de Matignon de juin 1988, suivis par ceux d'Oudinot en août, ont permis le rétablissement et le maintien de la paix civile.

L'accord de Nouméa, dix ans plus tard a repoussé de vingt ans la consultation d'autodétermination prévue et posé les bases d'un « destin commun ». Le préambule de l'accord de Nouméa a rappelé les ombres et les lumières de l'époque coloniale. Il reconnaît la légitimité de ceux qui ont rejoint la Nouvelle-Calédonie et se sont impliqués dans la construction du pays.

Les aventures et les tragédies du passé, même récent, ne sont plus mises en concurrence, pour illustrer leurs rivalités. Les violences, les deuils, les espoirs aussi, sont globalement et collectivement assumés, comme appartenant au passé commun.

Alors que deux visions antagonistes de l'avenir s'opposent toujours, il faut rappeler ces acquis inestimables : une lecture commune du passé et la reconnaissance mutuelle.

Un bilan d'étape de l'accord de Nouméa a été présenté au Xème comité des signataires, le 6 décembre 2012, alors que l'accord n'était pas arrivé à son terme, par le cabinet CM International. Le comité des signataires en a pris acte.

Les appréciations sur ce qui a été fait et ce qui reste à faire peuvent être diverses. Mais la transformation profonde de la Nouvelle-Calédonie à la suite de ces accords ne peut être niée.

Malgré les alternances politiques et les changements d'interlocuteurs, à Paris comme à Nouméa, malgré les obstacles juridiques et les difficultés financières, les trois partenaires ont travaillé ensemble pour mettre en œuvre les accords de Matignon-Oudinot, puis celui de Nouméa, dans les assemblées et les exécutifs et au sein des comités de suivi des premiers puis des comités des signataires du second, qui se sont, pour l'essentiel, conclus de manière consensuelle. Il y a eu des heurts, des incompréhensions, des crises politiques. Le fil du dialogue n'a jamais été rompu depuis juin 1988. La paix civile a été préservée depuis bientôt trente ans, ce qui n'allait pas de soi en 1988.

Même s'il reste beaucoup à faire, les actions publiques conjuguées de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes, comme les initiatives privées individuelles et collectives, ont permis une mutation économique et sociale à beaucoup d'égards spectaculaire. Les équipements collectifs ont beaucoup progressé sur tout le territoire, l'économie s'est développée, notamment, mais pas seulement, dans le secteur du nickel et le niveau de formation de la population calédonienne s'est considérablement élevé.

C'est tout le chemin parcouru.

1.2. La suite du chemin

Si cette affirmation solennelle d'un destin commun en devenir dans une citoyenneté unique est précieuse, la communauté de destin ne se décrète pas. Elle reste à construire.

La paix est toujours fragile : les enfants nés depuis 1988 n'ont pas connu les « événements » de la période 1984-1988 et leurs parents ont souvent été réticents à les évoquer devant eux ; les personnes arrivées après 1998 et qui n'ont pas non plus vécu cette époque troublée ne connaissent pas toujours cette histoire et ne comprennent souvent pas les compromis qui en sont résultés.

La construction d'un destin commun implique que les Calédoniens soient conscients que ce qui les unit est plus important que ce qui les divise.

La société calédonienne compte plusieurs communautés. Si la citoyenneté française ne conçoit pas de communautés en son sein, la citoyenneté calédonienne ne peut que les reconnaître. Par leurs histoires, leurs cultures, leurs modes de vie, les communautés se distinguent. C'est un fait, même si la part de ceux qui se considèrent métis, « calédonien » ou « autre » croît au fil des recensements. La citoyenneté calédonienne est nécessairement plurielle.

La société calédonienne reste divisée par de fortes inégalités sociales, malgré les efforts entrepris et les progrès réalisés, inégalités qui recouvrent souvent les différences communautaires et les situations géographiques. Par leur ampleur, elles sont un obstacle sur le chemin du destin commun.

Mais les Calédoniens ne peuvent rebrousser chemin. Depuis trente ans, ils ont donné l'exemple de la responsabilité. Face aux échéances, ils ne peuvent qu'être à la hauteur des enjeux.

La recherche de leurs convergences et de leurs divergences que les membres du comité des signataires ont demandée, en réduisant l'incertitude sur ce qui se passera à l'issue du processus de la fin d'application de l'accord de Nouméa, veut contribuer à clarifier les enjeux, et aider les partenaires locaux à concevoir ensemble un destin commun refondé.

2. Les convergences et les divergences

2.1. *Sur les valeurs*

2.1.1. Les membres du Comité des signataires ont souhaité à l'unanimité que la mission traite aussi de la question des valeurs. Celle-ci n'avait pas été abordée lors des travaux conduits en 2015.

Il s'est agi de mettre en évidence les valeurs qui animent la société calédonienne, et les fondements éthiques et philosophiques qui les soutendent.

Une telle réflexion n'est pas courante dans les partis politiques. Elle a donné lieu, chez chacun des groupes représentés au congrès à un important travail d'appropriation en interne, pour parvenir à la rédaction d'une contribution, qui déborde largement le champ traditionnel du débat politique.

2.1.2. Il existe des valeurs spécifiques à cette terre, que l'on appellera dans la suite du rapport les valeurs calédoniennes. La mission a constaté qu'aucun de ses interlocuteurs n'a contesté l'existence même de telles valeurs, c'est-à-dire de principes communs partagés entre tous les Calédoniens et qui fondent la possibilité d'un contrat social les réunissant. Elles sont singulières et spécifiques dans leur manière d'être perçues et d'être vécues.

Les contributions reçues des groupes représentés au congrès sont diverses dans leur forme, mais elles sont apparues à la mission comme très largement convergentes.

Toutes font référence, d'une manière ou d'une autre, au préambule de l'accord de Nouméa, qu'elles entendent s'approprier y compris pour la période au-delà de l'accord. En soi, cette référence est une valeur.

2.1.3. Toutes les réflexions convergent pour reconnaître l'existence de trois sources aux valeurs calédoniennes. Sans ordre particulier, elles revendiquent :

- la source des droits de l'homme, issue des grandes déclarations de droits (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU de 1948, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, Pacte des droits civils et politiques de l'ONU de 1966, notamment) ;
- la source chrétienne, issue des Evangiles, et de la manière dont ceux-ci se sont inculturés dans cet archipel de Mélanésie. Catholicisme et protestantisme, présents depuis le milieu du XIXème siècle, y cohabitent aujourd'hui en bonne intelligence, et nombreux sont les Calédoniens qui s'y reconnaissent, voire y fondent leur engagement politique. Pour autant, d'une part nul ne remet en cause le principe de laïcité de l'Etat et des institutions publiques et, d'autre part, la présence en Nouvelle-Calédonie de personnes se rattachant à d'autres spiritualités (juifs, musulmans, bouddhistes,...), à des courants humanistes ou à l'athéisme est vécue comme un enrichissement ;
- la source kanak, qui vient de la tradition et du fond des âges. Elle s'adapte à un contexte bien différent de celui qui l'a vu naître et continue d'inspirer le mode de vie et de pensée des Kanak. Son caractère non-écrit et évolutif, et sa pluralité, notamment selon les aires coutumières, la rend parfois plus difficile à cerner pour les non-Kanak. Elle s'insère dans un mode de pensée plus large, spécifiquement océanien, et qu'elle partage avec ceux dont les racines plongent ailleurs dans le Pacifique, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, au Vanuatu, ou dans d'autres archipels de Mélanésie ou de Polynésie.

Ces trois sources ne sont pas en opposition. Elles se réunissent pour former un seul fleuve, auquel puisent les Calédoniens.

Toutes les contributions reçues revendiquent ces trois sources de valeurs, quels que soient la communauté ou le projet politique. En particulier, les valeurs kanak et océaniques sont reconnues et considérées avec respect par tous.

Il serait vain, et certainement dangereux, de remonter le fleuve à contre-courant, de vouloir assigner à chaque valeur une source et une seule.

Ainsi par exemple du « respect des vieux ». Dans cette formulation, on peut croire entendre une valeur kanak. Mais l'un des dix commandements de l'Ancien Testament est bien : "Tu honoreras ton père et ta mère." Et le Préambule de la Constitution de 1946 affirme la nécessité de soutenir les travailleurs âgés. Dans des contextes historiques et culturels différents, avec des mots différents, cette valeur est bien présente aux trois sources. Elles se font écho au-delà des différences dans l'espace et le temps.

2.1.4. Faut-il établir une liste exhaustive des valeurs calédoniennes ? Ce point reste en débat. Une liste qui se voudrait exhaustive présente le risque d'en oublier certaines, et une énumération partielle celui de laisser planer l'ambiguïté sur le périmètre ainsi revendiqué.

Dans les contributions et le débat, certaines valeurs ont fait l'objet de commentaires spécifiques.

L'égalité est peut-être la valeur qui vient en premier. Elle est proclamée dans ses différentes dimensions : absence de discriminations et de privilèges ; égalité d'accès aux services publics, devant la loi et devant l'impôt. L'égalité peut également se vivre et se penser entre les différentes communautés. L'égalité homme-femme a été identifiée comme une valeur importante, que les groupes politiques revendiquent avec force comme une valeur et comme un objectif.

La liberté – sous ses différentes acceptions : politique, d'aller et de venir, de pensée, de religion, d'association, de la presse... - a fait l'objet de moins de commentaires, sans doute parce que dans une société démocratique elle paraît aller de soi.

La laïcité est au carrefour de la liberté et de l'égalité : garantie de la liberté de croire, de ne pas croire ou de changer de religion pour les personnes ; égalité de traitement entre toutes les confessions de la part des autorités publiques.

La fraternité, la dignité, le respect de la personne, le soutien aux plus fragiles ont été décrits comme formant ensemble un ciment puissant de la société calédonienne, qui inspire les comportements quotidiens et ne se réduit pas à sa traduction en politiques publiques.

La solidarité, et les droits proclamés dans le Préambule de la Constitution de 1946 – droit à l'éducation, à l'emploi, à la santé, au logement - sont également des valeurs que partagent les Calédoniens.

Le travail, en tant qu'il fonde la dignité de l'homme, est une valeur qui a été soulignée par plusieurs contributions.

Le consensus et le respect de la parole ont été relevés comme spécifiques à l'identité de la société calédonienne, dans la vie quotidienne comme dans la sphère publique.

Le lien à la terre est une valeur majeure pour les Calédoniens. Si pour les Kanak elle se vit sur un mode sacré, comme exprimant le lien aux ancêtres et à l'identité, tous reconnaissent que pour les Calédoniens non Kanak, le lien à la terre est aussi, d'une autre manière, une valeur forte qui doit être reconnue et respectée.

Le respect de l'environnement - compte tenu de la biodiversité exceptionnelle de la Nouvelle-Calédonie, de sa terre et de son lagon, et du lien fort entre les Calédoniens et leur nature - a également été mis en exergue.

2.1.5. Au-delà du relevé des convergences qui précède, la mission a considéré qu'elles étaient suffisamment significatives et profondes, et que la densité des propositions fournies par les groupes politiques justifiait qu'elles soient partagées. La mission a donc retranscrit, aussi fidèlement que possible, l'ensemble des valeurs dans lesquelles l'ensemble des groupes politiques lui ont indiqué se reconnaître, dans un document proposé en annexe.

2.2. Sur la gouvernance

Selon les accords de Matignon, « *l'administration et le développement du territoire fédéral de la Nouvelle-Calédonie sont organisés dans le cadre de trois provinces* » et « *chaque province est compétente pour toutes les matières qui ne relèvent ni de l'Etat, ni du Territoire, ni des communes* ». L'accord de Nouméa a confirmé ces principes, notamment la compétence normative des provinces.

L'accord de Nouméa a prévu un gouvernement collégial, élu à la proportionnelle, sur proposition des groupes représentés au congrès.

Les communes, collectivités territoriales au même titre que les provinces et la Nouvelle-Calédonie, ont été maintenues.

En cas d'accession à la pleine souveraineté, il appartiendrait aux institutions de la Nouvelle-Calédonie détenant les pouvoirs constituant, législatif et réglementaire de définir l'organisation centrale du nouvel Etat (composition, compétence et organisation du Parlement et des assemblées consultatives, désignation, composition, compétence, responsabilité et organisation de l'exécutif) ainsi que son organisation territoriale (nombre de niveaux de collectivités et découpage territorial, mode de désignation de leurs assemblées, compétences, organisation de chaque collectivité, contrôle administratif et financier).

Dans le cas d'un maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France, les principes de sa gouvernance – ses institutions centrales et locales – devront être définis par la Constitution de la République, si cette gouvernance repose sur des principes distincts de ceux des autres collectivités territoriales, la loi organique statutaire et, éventuellement, des textes pris par la Nouvelle-Calédonie, si la Constitution lui reconnaît un certain pouvoir d'auto-organisation. Les formations politiques non indépendantistes se sont déclarées favorables à une évolution, constitutionnellement encadrée, vers une forme d'auto-organisation.

Si l'on fait abstraction de cette distinction fondamentale dans la compétence pour définir les principes et modalités de cette gouvernance – organes du nouvel Etat en cas d'accès à la pleine souveraineté ; organes de la République et de la Nouvelle-Calédonie en cas de maintien dans la France -, son organisation peut présenter de grandes similitudes dans les deux cas.

2.2.1. Maintien des provinces et des communes

Tous les groupes et les personnalités entendus ont indiqué à la mission leur souhait de maintenir les provinces et les communes comme collectivités en Nouvelle-Calédonie.

Pour les indépendantistes, les communes seraient des collectivités du nouvel Etat, qui définirait leurs compétences et leurs règles de fonctionnement. Pour les partisans du maintien dans la France, des différences ont été exprimées, certains souhaitant qu'elles deviennent des collectivités de la Nouvelle-Calédonie – dont celle-ci définirait alors les règles de fonctionnement –, les autres souhaitant qu'elles demeurent des collectivités territoriales de l'Etat, sans lien avec la collectivité de la Nouvelle-Calédonie.

Dans tous les cas, il est proposé que leurs ressources demeurent, pour l'essentiel, fournies par la Nouvelle-Calédonie sur ses ressources, mais avec des évolutions pour leur permettre de mieux remplir leur rôle, comme l'affectation du produit de certaines taxes. La question du financement et des outils de l'intercommunalité a aussi été posée.

Pour les provinces, il y a convergence pour les maintenir dans leur nombre et leur découpage actuel (sous réserve du cas particulier de la commune de Poya) avec de larges compétences. Toutefois, la plupart de nos interlocuteurs ont souligné la nécessité d'assurer une plus grande cohérence des politiques « pays », par exemple dans les domaines de l'environnement, de l'aide médicale ou du tourisme, cette simplification pouvant aller jusqu'à limiter la compétence des provinces d'édicter des normes, pour les recentrer sur la mise en œuvre adaptée des politiques sectorielles territoriales dans les provinces.

Il y a également convergence pour maintenir le mode de désignation des assemblées de province.

En revanche, l'un des groupes indépendantistes souhaiterait que l'Assemblée nationale d'une Nouvelle-Calédonie indépendante ne soit plus issue, même partiellement, de ces assemblées. Elle serait élue par un scrutin distinct.

Enfin, il n'y a que des convergences partielles sur les effectifs des assemblées de province et sur la répartition des dotations de la Nouvelle-Calédonie entre les trois provinces (cf. infra « le rééquilibrage »).

2.2.2. Deux assemblées maintenues pour la Nouvelle-Calédonie, mais un exécutif bicéphale pour certains

Il y a convergence sur le maintien d'une assemblée élue et d'un sénat représentant la coutume. Le rôle et le mode de désignation de ce dernier sont toutefois sensiblement différents selon les projets.

Le congrès issu des élections aux assemblées de province ou, dans l'un des projets, l'assemblée nationale élue directement, continuerait de représenter l'ensemble des citoyens de la Nouvelle-Calédonie, qui l'éliraient au suffrage universel.

Il y a convergence sur le maintien d'un sénat coutumier. Certains s'interrogent sur la possibilité de faire désigner tout ou partie de ses membres au suffrage universel. Si sa compétence pour donner un avis sur les affaires coutumières n'est contestée par personne, certains indépendantistes demandent que ses compétences se rapprochent de celles d'une assemblée, une navette étant organisée, comme c'est le cas pour les deux chambres du parlement français.

Sur l'exécutif, il y a convergence pour conserver un gouvernement élu à la représentation proportionnelle par le congrès (ou assemblée nationale). La collégialité est aussi réaffirmée, du moins dans son principe. En revanche, pour un groupe non indépendantiste, la proportionnelle doit être complétée par une prime majoritaire afin de faire apparaître plus aisément une majorité. L'un des groupes indépendantistes estime qu'un membre du Sénat coutumier devrait en être membre de droit.

Certains indépendantistes proposent la désignation d'un président de la Nouvelle-Calédonie, doté notamment du pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale. Certains non-indépendantistes proposent aussi la création de cette institution, mais naturellement dans une optique très différente : ce président de la Nouvelle-Calédonie serait en charge des compétences régaliennes auxquelles la Nouvelle-Calédonie serait associée et représenterait celle-ci dans ses relations avec les pays étrangers et les institutions internationales dont elle est membre.

En ce qui concerne le Comité économique, social et environnemental, il y a convergence pour le maintenir, mais en l'insérant mieux dans l'ensemble

des institutions, grâce à une meilleure représentativité de ses membres et à la diminution de ses saisines en urgence.

Enfin, en raison du grand nombre d'institutions, la demande a été exprimée, de la part de tous, de la création d'une instance de concertation entre les institutions centrales de la Nouvelle-Calédonie et les provinces, afin de mieux coordonner les politiques publiques.

2.2.3. Le rééquilibrage

La nécessité de poursuivre le rééquilibrage n'est pas contestée mais les groupes non indépendantistes insistent sur la nécessité de « rééquilibrer le rééquilibrage », tant au plan politique qu'au plan financier, compte tenu de la forte croissance démographique de la province Sud.

En ce qui concerne tant la représentation politique de chaque province au congrès que la répartition des dotations territoriales, du moins de fonctionnement les non-indépendantistes acceptent que la surreprésentation des provinces Nord et Iles subsiste mais dans une proportion moindre que celle qui résulte de l'accord de Nouméa.² Sans s'opposer à toute évolution sur ce point, les indépendantistes sont très réservés sur une évolution significative de cette répartition, dont dépend la majorité au congrès.

De la même manière, il n'y a pas de convergence entre indépendantistes et non-indépendantistes sur l'évolution des règles du rééquilibrage financier.

Les ressources des provinces sont constituées principalement par les dotations de la Nouvelle-Calédonie et de l'Etat. Le congrès peut instituer des impôts, taxes et centimes additionnels à leur bénéfice, ainsi qu'à celui des communes et des établissements publics de coopération intercommunale mais ils ne peuvent être assis ni sur le chiffre d'affaires, ni sur le revenu des personnes physiques, ni sur le bénéfice des personnes morales, ni sur les droits et taxes à l'importation et leur taux est fixé par délibération de l'assemblée de province, du conseil municipal ou de l'organe délibérant de

² Soit, actuellement : quatorze membres, dont sept membres du congrès, pour la province des Iles, vingt-deux membres, dont quinze membres du congrès pour la province Nord quarante membres, dont trente-deux membres du congrès, pour la province Sud).

l'établissement public de coopération intercommunale, dans les limites prévues par le congrès.

Il y a convergence pour que les ressources des provinces – et des communes - continuent de dépendre principalement du versement de dotations de la Nouvelle-Calédonie (et de l'Etat dans le cas du maintien dans la France) et qu'elles ne créent pas une fiscalité propre.

En revanche, les clés de répartition des dotations de la Nouvelle-Calédonie entre les provinces³ ne sont pas remises en cause par les indépendantistes, au nom de la nécessaire poursuite du rééquilibrage, mais le sont par les non-indépendantistes, au motif du poids démographique relatif accru de la province Sud.

Le thème de la gouvernance est celui sur lequel la mission a reçu le plus de contributions, parfois très détaillées, émanant d'autres horizons que celui des formations politiques (associations des maires, organisations professionnelles, etc.). Les associations des maires insistent sur les compétences des communes et leurs capacités financières d'intervention et expriment une vigilance particulière sur l'indépendance du contrôle de légalité. Les organisations professionnelles souhaitent notamment une simplification administrative et une plus grande coordination des politiques publiques entre les différentes institutions.

2.2. Sur la citoyenneté

Ce thème pouvait sembler, a priori, celui qui offrait le moins de prise à la recherche de convergences tant la distinction entre citoyenneté (de la Nouvelle-Calédonie au sein de la nationalité française) et nationalité recouvre le clivage majeur entre tenants du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France et partisans de l'accès à la pleine souveraineté.

³ Actuellement : 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des îles, pour la dotation de fonctionnement et 40 % pour la province Sud, 40 % pour la province Nord et 20 % pour la province des îles Loyauté, pour la dotation d'équipement. Pour l'investissement, cette clé vaut aussi pour les dotations de l'Etat.

La mission a d'abord rappelé qu'on ne distinguait, aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie, entre citoyenneté et nationalité qu'en raison de la situation particulière héritée de l'histoire, consacrée par l'accord de Nouméa et inscrite dans la Constitution, qui établit une citoyenneté calédonienne à laquelle tous les nationaux français n'ont pas accès. Dans le langage courant, pour définir sa nationalité, on se dit citoyen de tel ou tel pays. Dans les paragraphes qui suivent, le mot « citoyenneté » équivaut donc au mot « nationalité » pour les partisans de l'accès à la pleine souveraineté.

Les accords de Matignon avaient prévu que le corps électoral constituant les « populations intéressées » appelées à se prononcer lors du référendum d'autodétermination qui devait intervenir à l'issue d'une période de dix ans était composé de toutes les personnes présentes en Nouvelle-Calédonie en 1988 et de leurs descendants devenus majeurs. Ils avaient également prévu que, compte tenu du rôle que les assemblées de province et le congrès étaient appelés à jouer dans le processus d'autodétermination, ce corps électoral serait également celui applicable aux élections des assemblées de province et du congrès. Faute qu'une révision constitutionnelle ait été possible, ce dernier point n'a pas été repris dans la loi référendaire du 9 novembre 1988.

Ce n'est qu'avec l'accord de Nouméa, dans la mesure où ses orientations ont été constitutionnalisées, que ces dispositions ont pu voir le jour. L'article 4 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie précise que : « *Il est institué une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie dont bénéficient les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées à l'article 188* ». L'article 188 fixe la composition du corps électoral pour les élections aux assemblées de province et au congrès. L'accord de Nouméa a donc créé une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie au sein de la nationalité française. Cette citoyenneté limite aux seuls nationaux français qui en bénéficient l'exercice de droits particuliers en matière électorale, mais aussi d'emploi. L'article 24 de la loi organique dispose en effet que les citoyens de la Nouvelle-Calédonie et les personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence peuvent bénéficier d'une priorité à l'emploi local, dans les conditions fixées par des lois du pays. Enfin, l'accord de Nouméa prévoit qu'*"au terme d'une période de vingt ans"*, une consultation portera notamment sur *"l'organisation de la citoyenneté en nationalité"*.

La limite de cette citoyenneté calédonienne, unique en son genre, tient au fait qu'elle donne des droits particuliers en matière électorale mais que ce sont aussi ces droits particuliers qui la déterminent.

La mission a rappelé qu'à la fin du processus, l'accord de Nouméa cesserait de produire ses effets et, en particulier, qu'il n'y aurait plus de fondement constitutionnel à la citoyenneté calédonienne telle qu'elle est définie par la loi organique du 19 mars 1999. Si le choix des Calédoniens est celui de l'accession à la pleine souveraineté, il y aura lieu de définir les conditions d'accès à la nationalité du nouvel Etat, et les droits qui y seront attachés. Si le choix des Calédoniens est celui du maintien dans la France, la citoyenneté calédonienne au sein de la nationalité française devra être redéfinie.

Il résulte des entretiens conduits par la mission et des positions qui lui ont été communiquées par les groupes politiques, que tous se réfèrent, pour définir la citoyenneté calédonienne d'après l'accord de Nouméa et chacun dans le cadre des options d'avenir institutionnel qui sont les siennes, à la citoyenneté qui existe aujourd'hui comme fondement de celle de demain :

- pour les partisans du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France, les citoyens de Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation (ainsi que les personnes non citoyennes ayant la qualité d'électeur pour cette consultation) constituent la base qu'il conviendrait de consolider et d'élargir dans le cadre d'un nouveau statut ;
- pour les partisans de l'accès à la pleine souveraineté, les citoyens de Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation (ainsi que les personnes non citoyennes ayant la qualité d'électeur pour cette consultation) seraient de plein droit appelés à devenir nationaux du nouvel Etat.

Aucun des groupes politiques n'envisage en effet de supprimer la citoyenneté calédonienne en ce qu'elle donne des droits particuliers distincts de ceux des nationaux français. Réciproquement, personne n'envisage non plus une citoyenneté fondée sur l'exclusion de tous ceux qui ne constituent pas le peuple premier.

Que la citoyenneté instituée par l'accord de Nouméa soit aujourd'hui regardée par tous comme un acquis irréversible est probablement la convergence la plus notable dans cette matière.

La mission a également rappelé que, si l'accord de Nouméa avait une durée de validité déterminée, la citoyenneté ne pourrait plus être gelée dans le cadre d'un statut durable, que ce soit dans la France ou dans la pleine souveraineté. En effet, la restriction du corps électoral prévue par l'accord de Nouméa n'a été jugée possible par les juridictions internationales qui ont eu à en connaître que parce qu'il s'agissait d'une disposition temporaire s'inscrivant dans un processus d'autodétermination. La consultation intervenue, le maintien d'une citoyenneté à laquelle il serait toujours impossible d'accéder serait contraire, soit aux engagements internationaux de la France dans la première hypothèse, soit aux principes établis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'Organisation des Nations-Unies, pour le nouvel Etat, dans la seconde hypothèse.

Les groupes politiques ont bien enregistré ce point et tous, ce qui constitue une deuxième convergence significative, se sont prononcés en faveur d'une citoyenneté ouverte, à laquelle on puisse accéder. Tous envisagent, pour accéder à la citoyenneté, un critère de durée de résidence et la plupart combinent ce critère avec d'autres.

S'agissant de la durée de résidence, peu de groupes politiques ont, à ce stade, précisé un quantum, même si la durée de résidence renouvelable des fonctionnaires d'Etat (quatre ans) a été mentionnée par certains comme un plancher possible. Parmi les critères possibles autres que celui de la durée de résidence, tous les groupes souhaitent la prise en compte des liens familiaux (conjoints, descendants). L'existence du centre des intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie, l'investissement économique, personnel, associatif dans la société calédonienne ont été également mentionnés par la plupart.

La question des droits attachés à cette citoyenneté est évidemment fonction des options concernant l'avenir institutionnel :

- pour les partisans de l'accès à la pleine souveraineté, la citoyenneté confèrera l'ensemble des droits, y compris électoraux, propres aux nationaux du nouvel Etat, dont le droit du travail régulerait par ailleurs l'accès à l'emploi des ressortissants étrangers ;
- pour les partisans du maintien dans la France, la citoyenneté confèrerait le droit de vote aux élections propres aux institutions de la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'une préférence locale en matière d'emploi, après qu'il

ait été fait un bilan et une évaluation du dispositif existant de protection de l'emploi local.

Ce n'est que de façon très incidente que certains groupes ont évoqué la possibilité d'autres droits conférés par la citoyenneté calédonienne (acquisition de foncier ou de parts dans des sociétés locales).

Tous les groupes ont exprimé le souhait que des devoirs soient attachés à cette citoyenneté et que celle-ci puisse être conférée dans des manifestations empreintes de solennité et traduisant l'appartenance à la communauté de destin. Ces devoirs peuvent relever d'une obligation morale (adhésion à la charte des valeurs de la société calédonienne) ou d'obligations plus contraignantes : l'obligation du vote a été évoquée par plusieurs groupes ainsi que, pour les jeunes, une éventuelle participation à un service civique obligatoire.

Les groupes politiques partisans du maintien dans la France ont abordé, sans la trancher, la question de savoir si le fait de quitter durablement la Nouvelle-Calédonie pourrait entraîner la perte, ou la suspension, des droits attachés à la citoyenneté. Ils souhaitent par ailleurs que, si le principe d'une citoyenneté calédonienne distincte de la nationalité française doit faire l'objet d'un encadrement constitutionnel, les dispositions de mise en œuvre résultent d'un code de la citoyenneté adopté par loi organique du pays.

Les groupes politiques partisans de l'accession à la pleine souveraineté ont affirmé qu'ils entendaient reconnaître aux citoyens de la Nouvelle-Calédonie devenus nationaux du nouvel Etat au moment de la consultation le droit d'opter pour la citoyenneté du nouvel Etat mais aussi celui de conserver la nationalité française (double nationalité).

Une des limites de la citoyenneté calédonienne actuelle est qu'elle ne se définit que par ses conséquences en termes de droits, électoraux ou à l'emploi. Sa refondation, quel que soit le cadre juridique, devrait procéder d'une définition plus large.

2.3. Sur les compétences régaliennes

Par définition la question des compétences régaliennes divise plus qu'elle ne rassemble. Les indépendantistes considèrent qu'elles devraient être transférées au nouvel Etat, même si ce dernier pourrait rechercher l'appui de la France, éventuellement en lui en retransférant une partie sur une base conventionnelle, ou celui d'autres pays.

Les non-indépendantistes se rejoignent pour refuser un transfert total des compétences régaliennes à la Nouvelle-Calédonie, qui signifierait la pleine souveraineté de celle-ci, mais ne sont pas unanimes sur l'évolution du partage de ces compétences régaliennes, ou de l'association de la Nouvelle-Calédonie à celles-ci, au-delà de celles qui existent déjà dans le statut actuel : certains considèrent qu'il faut aller plus loin dans l'association de la Nouvelle Calédonie aux compétences régaliennes, d'autres sont beaucoup plus réservés sur la question et considèrent qu'il faut globalement en rester aux transferts déjà réalisés dans le cadre de l'accord de Nouméa.

Certaines propositions de nouveau partage de compétences régaliennes révèlent des convergences sur les évolutions souhaitables dans l'exercice pratique de ces compétences entre ceux qui sont partisans qu'il ait lieu dans le cadre de la France et ceux qui souhaitent qu'il ait lieu dans le cadre de l'accession à la pleine souveraineté. Pour autant, il ne faut pas occulter les divergences qui tiennent à la distinction fondamentale entre un partage de compétence entre la France et la Nouvelle-Calédonie non indépendante, qui dépend d'actes juridiques de la première et un partage entre une Nouvelle-Calédonie pleinement souveraine et la France, qui dépendrait de conventions signées entre deux Etats, qui pourraient l'un et l'autre y mettre fin.

2.3.1. Les relations extérieures

Comme pour les autres compétences régaliennes, les indépendantistes demandent la restitution de cette compétence, tout en admettant que la Nouvelle-Calédonie n'aura pas les moyens de l'assurer seule et pourrait donc faire appel à la France, voire à d'autres pays.

L'accord de Nouméa et la loi organique ont déjà donné à la Nouvelle-Calédonie d'importantes prérogatives en matière de relations extérieures.

Elle peut négocier et signer, avec les pouvoirs confiés au président de son gouvernement par la République, des accords internationaux dans ses domaines de compétences et, dans les domaines de compétence de l'Etat, les négocier et les signer avec ces pouvoirs. Elle peut avoir des représentants auprès des Etats et territoires du Pacifique, à la seule condition d'en informer l'Etat. Elle peut enfin négocier et signer librement des accords avec des collectivités décentralisées étrangères.

La limite de compétences est la signature des accords avec un Etat étranger. N'étant pas un sujet de droit international, la Nouvelle-Calédonie ne peut s'engager auprès d'un Etat, qui ne peut prendre en considération que l'engagement de la France.

Des accords ont été signés et des visites ont lieu dans les deux sens. Les partenaires conviennent volontiers que la Nouvelle Calédonie n'a pas utilisé pleinement les possibilités déjà ouvertes par la loi organique, sans doute par manque de temps et de moyens. Un progrès dans ce domaine est souhaité par tous et déjà possible sans changement des règles.

Les partenaires observent que les intérêts de la Nouvelle-Calédonie, et son insertion dans le Pacifique la placent dans une meilleure position que la France hexagonale pour développer des relations avec les Etats insulaires du Pacifique.

La Nouvelle-Calédonie peut aussi, avec l'accord des autorités de la République, être membre, membre associé d'organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci et disposer d'une représentation auprès de l'Union européenne. Elle est déjà membre de plusieurs organisations et vient de devenir membre à part entière du Forum du Pacifique.

De manière générale, concernant l'adhésion de la Nouvelle-Calédonie aux organisations régionales telles que le Forum du Pacifique, le Fer de lance ou certaines agences régionales de l'ONU, il y a bien une volonté commune de participer à davantage d'instances, mais à l'importante réserve près, que pour certains indépendantistes, une pleine adhésion ne se conçoit que dans le cadre d'une Nouvelle-Calédonie souveraine.

Le cas des organisations internationales non régionales est différent et le statut de territoire non indépendant ou la non-appartenance à la zone géographique pourraient être un obstacle à la candidature de la Nouvelle-Calédonie.

L'ONU est un enjeu hautement symbolique. Devenir membre de l'ONU est une des conséquences de l'accession à l'indépendance puisque cette organisation a vocation à accueillir tous les pays indépendants, et eux seuls.

Les indépendantistes sont naturellement favorables à ce que la Nouvelle-Calédonie soit candidate et admise à y siéger. La décision est prise par plusieurs instances de l'organisation : comité spécialisé, conseil de sécurité qui adresse une recommandation à l'assemblée générale, puis vote de celle-ci, à la majorité des deux tiers. Avec un statut la rattachant à la France, l'admission de la Nouvelle-Calédonie paraît donc exclue. Certes, Monaco et Andorre, membres de l'ONU, sont liés à la France et ne disposent pas de la totalité de leurs compétences mais ces liens peuvent, au moins juridiquement, être rompus à la seule initiative de ces Etats. En revanche, Niue et les Îles Cook, très largement autonomes ne sont pas membres, le second, il est vrai, d'abord parce que la Nouvelle-Zélande s'y oppose.

Les partisans du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France ne sont pas favorables à ce qu'elle devienne membre mais sont divisés sur un statut d'observateur.

Le statut d'observateur, qui a longtemps été celui d'Etats qui n'étaient pas encore jugés dignes de devenir membres, compte tenu de leurs liens avec l'Allemagne nazie (Italie, Autriche, Japon) ou qui craignaient de perdre leur neutralité, n'est plus aujourd'hui détenu que par la Palestine et le Saint-Siège, la première qui a vocation à devenir un Etat palestinien, et donc un membre, le second qui est dans une situation particulière et se satisfait de cette position singulière. Le statut d'observateur, soutenu par une tendance non indépendantiste, et qui pourrait être considéré par au moins une tendance indépendantiste comme une avancée, serait difficile à obtenir, sauf si l'ONU était convaincu de la vocation de la Nouvelle-Calédonie à accéder à la pleine souveraineté, ce qui ne pourrait que renforcer l'opposition de l'un des courants non indépendantistes. Il n'y a donc pas de convergence en ce qui concerne l'ONU.

La mission a observé des éléments plus importants de convergence sur l'UNESCO, institution spécialisée de l'ONU mais qui n'a pas les mêmes exigences que l'ONU pour l'adhésion et le statut d'observateur. Ainsi, Cook, Niue et Palestine, non membres de l'ONU, sont membres de l'UNESCO, d'autres collectivités du Pacifique ou des Antilles dotées d'une forte autonomie ayant le statut d'observateur. La compétence de l'UNESCO en

matière d'éducation, de culture et de patrimoine, naturel et culturel, correspond bien aux priorités des Calédoniens, ce qui ne rendrait pas inconcevable une adhésion comme membre ou le bénéficiaire du statut d'observateur, si le consensus calédonien se confirmait.

2.3.2. La défense

Un grand nombre de convergences apparaissent. D'abord, le renforcement de la présence de Calédoniens dans les FANC. Convergence également pour la création d'une instance dédiée, permettant, dans la clarté des responsabilités, et à intervalles réguliers, une information régulière et complète de l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie sur les forces armées en Nouvelle-Calédonie et leurs activités. Convergence encore pour saluer le bilan remarquable du SMA.

En revanche, il n'y a pas de convergence sur le transfert de la responsabilité du SMA à la Nouvelle-Calédonie, comme sur celui de l'action de l'Etat en mer

Pour les indépendantistes, la Nouvelle-Calédonie indépendante devrait choisir sa politique de défense, soit un désarmement unilatéral, soit un accord avec un ou plusieurs autres pays ayant la capacité et le souhait de contribuer à sa défense. La France pourrait être ce pays, ou l'un de ces pays. Dans ce cas, les moyens terrestres, maritimes et aériens actuellement présents en Nouvelle-Calédonie pourraient y rester mais dans le cadre d'un accord de défense comme ceux qui ont été conclus avec des pays anciennement sous souveraineté française.

Les indépendantistes se disent aussi favorables à poursuivre l'expérience, qu'ils jugent concluante, du SMA, mais, là encore, dans le cadre d'un accord de défense avec la France qui préciserait les objectifs et conditions de ce concours.

Les partenaires se sont accordés pour souhaiter approfondir ce sujet, avec l'intervention de spécialistes étrangers, notamment de ceux qui pourraient apporter un éclairage sur la pratique des accords de défense conclus avec la France.

2.3.3. La justice

La Nouvelle-Calédonie, à la fin de la période d'application de l'accord de Nouméa, est compétente dans tous les domaines à l'exception des compétences régaliennes⁴. Cela a pour conséquence que l'institution judiciaire, qui reste de la compétence de l'Etat, applique des normes de droit qui sont, pour l'essentiel, fixées par la Nouvelle-Calédonie.

En outre, et depuis bien avant les accords, la procédure civile est de compétence locale ; seules la procédure pénale et la procédure administrative contentieuse restent fixées par la loi nationale.

De plus, la justice prend en compte le statut coutumier, y compris par la présence d'assesseurs coutumiers.

La question de savoir si la justice continuerait d'être rendue au nom du peuple français ou le serait au nom du peuple calédonien trace toutefois une frontière primordiale entre le maintien dans la France et l'accession à la pleine souveraineté.

Ont été évoqués l'exercice par la Nouvelle-Calédonie de la compétence en matière d'organisation pour les juridictions de première instance, la fixation par la Nouvelle-Calédonie de règles contentieuses particulières dans ses domaines de compétence ou la réglementation de la profession d'avocats ou d'autres professions juridiques. Mais il n'y a pas de convergences sur ces points, non plus que sur un retour à la Nouvelle-Calédonie du service public pénitentiaire.

Un point technique fait consensus : la réforme de la procédure d'homologation par le Parlement des peines privatives de liberté que fixe le congrès afin qu'elle soit plus rapide.

Il y a aussi convergence pour un accroissement du nombre de Calédoniens dans les différents métiers de la justice.

Tous les groupes politiques portent une appréciation positive sur la participation actuelle de la coutume à la justice, avec notamment la présence d'assesseurs coutumiers. Ils souhaitent tous que les autorités coutumières aient un rôle accru dans la prévention de la délinquance, la médiation pénale, la réparation pénale, et qu'elles soient mieux mobilisées

⁴ Sous réserve des compétences de l'article 27.

par les magistrats. Il y également accord pour ne pas leur donner de rôle dans l'infliction ou l'application de sanctions pénales.

En cas d'accession à la pleine souveraineté, les indépendantistes n'excluent pas d'organiser la justice dans un partenariat avec la France. Il pourrait notamment porter sur le détachement de magistrats français dans les juridictions calédoniennes. Certains n'excluent pas non plus que, comme ce fut le cas dans le Commonwealth, les cours suprêmes françaises, Conseil d'Etat, Cour de cassation, voire Conseil constitutionnel, continuent de jouer un rôle dans le jugement des contentieux de leurs compétences, pour le contrôle des lois de la Nouvelle-Calédonie ou la cassation des décisions de ses tribunaux.

2.3.4. La monnaie et le crédit

L'émission de monnaie est l'une des premières compétences régaliennes, du moins historiquement, mais l'internationalisation économique et financière mondiale a fait reculer l'autonomie nationale en matière monétaire. Les pays de la zone euro, dont la France, ont perdu cette compétence. D'autres pays utilisent la monnaie d'un pays tiers.

Longtemps considérée comme un instrument efficace de politique économique, l'évolution pilotée du taux de change, dans des économies ouvertes, perd une part importante de son efficacité, l'avantage d'une dévaluation pour les exportations étant souvent compensé voire au-delà par le renchérissement des importations.

En outre, sauf à devoir se soumettre aux conditions des institutions financières internationales pour leur redressement, les pays doivent veiller à ce que leur politique monétaire leur permette d'équilibrer leur balance des paiements. Cela suppose qu'ils disposent de réserves de change, de garanties par une banque centrale et d'un système bancaire crédible, ce que la Nouvelle-Calédonie trouve aujourd'hui dans les transferts budgétaires de l'Etat, ainsi que dans la gestion de la monnaie et du crédit par l'Institut d'émission d'outre-mer.

L'appréciation de la « bonne monnaie » pour la Nouvelle-Calédonie doit donc se faire en fonction de critères économiques autant que politiques.

Quatre hypothèses ont été présentées dans le cadre des travaux sur l'avenir institutionnel :

- le maintien en l'état du franc pacifique, lié à l'euro, par une parité fixe ou susceptible d'évolutions ;
- l'adoption comme monnaie de l'euro ;
- l'adoption d'une monnaie inspirée du fonctionnement du franc CFA ;
- la création d'une monnaie totalement autonome, définie à partir d'un panier de monnaies existantes.

Aucune de ces hypothèses ne fait consensus. Toutefois, la solution d'une monnaie inspirée du fonctionnement du franc CFA a suscité un certain intérêt.

Au cours des travaux il a été évoqué que cette solution pourrait permettre un renforcement de la présence des Calédoniens dans les institutions monétaires et par la possibilité pour eux de peser sur les décisions de politique monétaire les concernant. Cependant, il a été rappelé que la Banque de France et l'Institut d'émission d'outre-mer étaient prêts, d'ores et déjà, à faire des propositions pour augmenter l'implication des Calédoniens dans la conduite de la politique monétaire et de crédit pour le franc pacifique et, en particulier, de piloter le contrôle du crédit par les banques avec des critères plus directement liés aux paramètres de l'économie calédonienne.

A ce stade, comme pour la défense, les différents groupes politiques se sont accordés pour souhaiter approfondir ce sujet, avec l'intervention de spécialistes étrangers, notamment de ceux qui pourraient apporter un éclairage sur le fonctionnement de la zone franc comme sur l'usage d'une monnaie totalement autonome.

2.3.5. Les libertés publiques et l'ordre public⁵

⁵ Bien que ce thème n'ait pas fait l'objet de travaux spécifiques durant l'année 2016, il a été abordé dans d'autres ateliers ainsi qu'au cours des présentations faites en 2015, ce qui nous a paru justifier qu'on le retrouve dans ce rapport général.

Les libertés publiques sont à l'image de l'internationalisation des relations entre les Etats. Leur définition relève, pour l'essentiel, de conventions internationales, qui ont mis en place des outils de contrôle (Cour européenne des droits de l'homme, Comité des droits de l'homme de l'ONU, Organisation internationale du travail, etc.).

Sauf à risquer d'être mis au ban de la société internationale et ainsi isolé, tout Etat doit transcrire dans son droit interne les garanties de nature à assurer le respect de ces libertés. Si, dans le statut actuel, la garantie de certaines libertés publiques (liberté de la presse, liberté d'expression ...) relève de la compétence de l'Etat, la jurisprudence et la pratique institutionnelle montrent que la Nouvelle-Calédonie et les provinces ont également une responsabilité dans la garantie de ces libertés dans les domaines qui relèvent de leurs compétences : impôt (égalité), procédure civile (procès juste et équitable, droit du travail, protection de la santé et de l'environnement etc). Par conséquent, les transferts même partiels des compétences non encore transférées (article 27 et compétences régaliennes) emporteraient transferts de la compétence (et de l'obligation) de garantir ces libertés.

En matière d'ordre public, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les provinces sont aujourd'hui dépourvus de compétence, si ce n'est le droit, que donne l'article 35 de la loi organique au président du gouvernement d'être informé par le haut-commissaire des mesures prises en matière de maintien de l'ordre.

Assurer l'ordre et la sécurité publics est une compétence régalienne, qui est toutefois souvent en partie partagée : existence de polices municipales ou, dans les Etats fédérés, de police de ces Etats, intervenant de manière séparée ou concurrente avec la police fédérale.

Dans le cas du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France, il y a convergence pour demander de renforcer la présence de Calédoniens dans les forces de sécurité, notamment dans la gendarmerie, ainsi qu'aux postes de responsabilité.

Les représentants des groupes politiques s'accordent aussi sur le principe d'un rôle à définir des autorités coutumières dans la préservation de la paix

publique au niveau des tribus, en liaison avec les maires et les forces de sécurité.

En revanche, bien que cette évolution soit possible dans le cadre institutionnel actuel, il n'y a pas de consensus des non-indépendantistes sur la création de corps calédoniens pour les forces de sécurité. C'est, inversement, une demande des indépendantistes.

Dans le cas d'une accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, les indépendantistes sont naturellement favorables au transfert à la Nouvelle-Calédonie de la totalité de la compétence ordre public, au-delà de la direction des forces de sécurité. Ils n'excluent pas toutefois une coopération avec la France, ou un autre Etat, pour la formation et l'équipement, ainsi que, au moins dans un premier temps, pour la mise à disposition de personnels formés.

L'exercice de la compétence d'ordre public serait possible, dans certaines limites, sans changement institutionnel. Néanmoins, les non-indépendantistes ont exprimé leur opposition à tout transfert dans ce domaine.

Conclusion

Les constats rassemblés dans le présent rapport ne portent, en eux-mêmes, aucun projet politique pour la Nouvelle-Calédonie. Ils ne sont le fruit d'aucune négociation politique entre les partenaires, pas plus qu'avec l'Etat. Ils constituent simplement un relevé des convergences et des divergences constatées entre les partenaires politiques de Nouvelle-Calédonie, conformément au mandat donné à la mission par le comité des signataires. Il est mis à la disposition des forces politiques pour alimenter leur propre réflexion sur le sujet. Les partenaires de l'accord de Nouméa ont considéré que la mission présentait suffisamment de garanties pour pouvoir recueillir et restituer les convergences entre eux, puisque le dialogue direct entre les acteurs concernés ne s'engageait pas alors même que les échéances se rapprochaient. Dans ces conditions, soucieux de sauvegarder les acquis engrangés depuis 1988, les partenaires de l'accord de Nouméa ont choisi, plutôt que l'inaction, la préparation des échéances à venir.

La mission a été honorée de recueillir les paroles qui lui ont été confiées par ses divers interlocuteurs : des paroles libres, vivantes, responsables, passionnées, parfois inquiètes, souvent ambitieuses pour l'avenir. Elle a respecté la confidentialité à laquelle elle s'était engagée, tout en restituant autant que possible la substance des riches échanges qui avaient eu lieu. Elle a également relevé, au-delà du cercle des élus et responsables politiques, l'attente de la société calédonienne tout entière, dans sa diversité, désireuse de mieux comprendre le processus en cours et à travers lui de discerner les contours de son avenir.

Annexe 1 : Proposition pour une Charte des valeurs communes

Note liminaire :

Le document qui suit doit tout aux documents transmis par les groupes politiques, et aux échanges que la mission a eus avec eux comme avec une partie de la société civile. Il ne s'agit donc que d'une proposition de synthèse ordonnée des positions convergentes des uns et des autres, dans laquelle chacun devrait pouvoir se reconnaître, à travers la part de ses apports. Les valeurs que partagent les Calédoniens, puisqu'elles existent, sont le socle sur lequel ils pourront construire le destin commun. Tel est le rôle qu'il faut assigner à cette proposition.

Préambule

Nous, représentants de la Nouvelle-Calédonie,

Inscrivant notre démarche dans le prolongement de la poignée de mains entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou qui a ouvert une période de dialogue et de respect mutuel, et permis à la Nouvelle-Calédonie d'échapper à la guerre civile et d'entrer, avec les accords de Matignon-Oudinot de 1988, dans la voie de l'émancipation,

Engagés, depuis ces accords, dans la construction d'un pays fondé sur un nouveau contrat social, caractérisé par la reconnaissance mutuelle des communautés et le partage, par le rééquilibrage,

Constatant que l'accord de Nouméa, en procédant, dans son préambule, à une lecture partagée de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, et notamment des ombres et des lumières de la période coloniale, et en affirmant à la fois la pleine reconnaissance de l'identité du peuple kanak, peuple autochtone, et la pleine légitimité des personnes qui se sont installées en Nouvelle-Calédonie et

ont participé à l'édification du pays, a permis l'émergence d'une identité calédonienne, dans une communauté de destin,

Rappelant que cet accord, en conformité avec les règles du droit international sur l'autodétermination des territoires considérés comme non autonomes par l'Organisation des Nations-Unies, a prévu, au terme de sa période de validité, l'organisation de consultations permettant aux électeurs admis par l'accord à participer à ce scrutin de choisir entre le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France et son accession à la pleine souveraineté,

Conscients que les convictions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie demeurent différentes, les uns estimant que ce n'est que dans l'appartenance à l'ensemble français que cet avenir doit s'accomplir, les autres considérant que ce n'est que dans l'affirmation de la pleine souveraineté qu'il peut pleinement se réaliser,

Mais considérant que les Calédoniens ont un socle de valeurs communes, issu de leur histoire, qui doit leur permettre, quel que soit l'avenir institutionnel, de vivre ensemble dans une communauté de destin et dans la paix,

Proclamons la présente Charte des valeurs communes de la citoyenneté calédonienne :

I. Les principes

1. Nous affirmons notre attachement aux valeurs et aux droits reconnus notamment par le Préambule de la Constitution française du 4 octobre 1958, renvoyant à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, au Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et à la Charte de l'environnement, par la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'Organisation des Nations-Unies du 10 décembre 1948, par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'Organisation des Nations-Unies du 16 décembre 1966, par la Convention de New York des Nations-Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, par la Convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant du 16 janvier 1990, ainsi que par la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007.

2. Les valeurs chrétiennes sont une source fondatrice pour la majorité des Calédoniens. Elles ont contribué au rapprochement des communautés et à la cohésion sociale du pays. Nous les reconnaissons comme telles, en particulier, l'égalité de dignité de toutes les femmes et de tous les hommes, l'obligation de la solidarité et du partage, la recherche du bien moral et de la paix.

Nous reconnaissons aussi pleinement la liberté de conscience qui implique la liberté religieuse, c'est-à-dire le droit de manifester ses convictions religieuses, en privé ou en public, mais aussi le droit de ne pratiquer aucune religion, ou d'en changer. La liberté de religion s'applique à toutes les religions dès lors que leurs activités ne menacent ni l'ordre public ni les droits et libertés.

Nous sommes également attachés au principe de laïcité, qui a pour conséquence la séparation des Eglises et de l'Etat, garante de leur mutuelle indépendance, et qui impose aux agents publics de s'abstenir de toute expression de leurs convictions personnelles dans le service. Cette séparation ne fait toutefois aucunement obstacle à ce que les pouvoirs publics recueillent l'avis de responsables religieux sur les questions d'intérêt général et contribuent à aider les cultes à exercer leur activité, dès lors que c'est sans discrimination.

3. Nous reconnaissons comme composantes majeures des valeurs calédoniennes partagées les valeurs kanak et celles des autres cultures océaniques, qui traduisent certaines de ces valeurs universelles dans les cultures autochtones du Pacifique insulaire. Si l'organisation coutumière ne régit que les personnes qui en relèvent, les valeurs océaniques peuvent être, pour la plupart, une source d'inspiration commune à tous les Calédoniens.

Parmi ces valeurs, figure l'importance des relations d'échanges entre les membres des groupes dans la vie sociale, qui traduit la reconnaissance d'un intérêt général au-dessus des intérêts particuliers, avec comme corollaire la recherche du consensus dans les décisions collectives, la solidarité, l'accueil et l'hospitalité, l'humilité comme condition du respect de soi et des autres, le respect de la parole donnée et échangée, la nécessité de rétablir l'harmonie du groupe par le pardon, le lien fondamental à la terre et le caractère essentiel de la protection de l'intégrité de la nature, terre, mer, rivières et lagons.

4. Il n'y a pas lieu d'établir une hiérarchie entre ces sources de valeurs. Elles se réunissent pour former un seul fleuve, auquel puisent les Calédoniens. Une même valeur peut ainsi avoir plusieurs sources. Du fait de son histoire et de la

composition de sa population, la Nouvelle-Calédonie réalise une synthèse originale de valeurs de diverses origines.

5. De ces valeurs communes, ou partagées, découlent des droits et des devoirs, individuels ou collectifs, dont les principaux sont décrits dans la présente charte, sans que cette description soit exhaustive.

II. Les valeurs, droits et devoirs de la personne

1. Conformément aux déclarations des droits mentionnées précédemment, sont notamment reconnus les droits à la vie, au respect de la dignité humaine, à l'inviolabilité et à l'indisponibilité du corps humain, la liberté d'aller et de venir, et les droits à la sûreté, qui garantit contre l'oppression, la détention et les privations de liberté arbitraires, et à la sécurité, sans laquelle les libertés ne peuvent s'exercer.

2. Les libertés sont reconnues à chacun mais elles peuvent être limitées dans l'intérêt général, à la condition que ces restrictions soient strictement proportionnées aux objectifs à atteindre pour le protéger.

3. Les Calédoniens ont une égale dignité. Ils ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Toutes les discriminations entre les individus, fondées sur l'origine communautaire ou ethnique sont proscrites. Le sont également les discriminations fondées sur le sexe, l'âge, la religion ou les convictions philosophiques ou politiques.

4. Les femmes et les hommes bénéficient des mêmes droits, notamment dans l'accès à l'éducation, à la santé et à l'emploi. Si les cultures peuvent reconnaître des responsabilités différentes dans l'organisation sociale traditionnelle pour les hommes et pour les femmes, ces distinctions ne peuvent avoir des conséquences discriminantes sur les droits fondamentaux des personnes, tout particulièrement en matière de liberté personnelle et de droits économiques et sociaux.

5. Les anciens, auquel le respect est dû tant au titre de la dignité humaine qu'à celui de la préservation du patrimoine culturel du pays, ont un rôle éminent dans la formation des jeunes générations et ont le droit de bénéficier de l'assistance familiale ou publique leur permettant de conserver un niveau de vie décent et notamment, d'avoir accès aux soins et au logement.

Les enfants et les adolescents, filles et garçons, ont droit à l'éducation, à la formation, à la santé et à la culture. Ils doivent pouvoir bénéficier d'un enseignement public gratuit. Les jeunes doivent être mis à même, par les politiques publiques, de réaliser leurs aspirations individuelles et de contribuer à la construction du pays.

Tous les enfants ont les mêmes droits, qu'ils vivent avec leurs parents biologiques ou soient adoptés. L'adoption coutumière préserve les droits de chaque enfant.

Le droit à la vie familiale est reconnu et protégé, dans la coutume ou en dehors d'elle.

6. Chacun a droit au respect de sa vie personnelle et familiale, à la préservation de son intimité, de son image et, sauf intervention de l'autorité judiciaire, autorisée par la loi, à l'inviolabilité de son domicile et de ses correspondances et communications.

7. Les citoyens ont aussi des devoirs, dont le respect garantit l'effectivité des droits et libertés d'autrui. Parmi ces devoirs figurent l'attachement au pays qui se conjugue avec celui de la terre, quel que soit son statut, le respect de la loi et des droits d'autrui, le rejet de la violence et des comportements inciviques et aussi l'obligation de contribuer, selon ses talents et ses moyens, à la construction du pays.

Peuvent constituer des devoirs, dans les conditions fixées par la loi, pour les jeunes, la réalisation de tâches d'intérêt général et l'apprentissage des règles sociales, dans le cadre d'un service civique et, pour tous, la participation à la décision publique par le vote obligatoire.

III. Les valeurs et les droits politiques, économiques et sociaux

1. L'accord de Nouméa, par son préambule, a restitué au peuple kanak, peuple autochtone, l'identité dont la colonisation l'avait privé. En même temps, a été reconnue la légitimité des personnes installées en Nouvelle-Calédonie issues d'autres communautés humaines, venues avec la volonté de participer à la construction du pays.

De cette double reconnaissance naît une communauté de destin pour les citoyens de la Nouvelle-Calédonie, différents par leurs histoires, leurs cultures

et, pour une part, leur organisation sociale, mais désormais égaux en dignité et en droits.

2. Nous proclamons le principe de l'égalité des droits des Calédoniens. Ce principe doit se concilier avec la reconnaissance d'un droit à la différence. Ainsi, l'organisation sociale kanak ou celle d'autres communautés océaniques peuvent-elles rester régies par des règles différentes, à la condition qu'une égalité des conditions de vie soit recherchée, dans la diversité statutaire. L'équité est ainsi à privilégier, en ce qu'elle permet de prendre en compte la diversité et de réduire les inégalités existantes.

L'objectif d'une plus grande égalité en matière économique et sociale implique la poursuite des politiques de rééquilibrage, au profit des régions et des catégories sociales en retard de développement.

3. Le peuple kanak a le droit de maintenir son organisation traditionnelle, de revivifier sa culture afin de la transmettre aux générations futures ainsi que de préserver et protéger son patrimoine culturel. Les institutions publiques mettent en place les politiques nécessaires pour atteindre ces objectifs.

4. Tous les citoyens de la Nouvelle-Calédonie ont les mêmes droits politiques. Les habitants de la Nouvelle-Calédonie qui ne sont pas citoyens mais sont impliqués dans la vie économique et sociale du pays peuvent accéder à cette citoyenneté s'ils en expriment le souhait et remplissent les conditions, fixées par la loi, destinées à vérifier que cette implication est effective. Cette citoyenneté doit à la fois être ouverte et permettre de préserver les équilibres fondamentaux de la société calédonienne.

Nous reconnaissons aussi les droits des étrangers vivant en Nouvelle-Calédonie à bénéficier des droits fondamentaux reconnus aux étrangers par les conventions internationales, notamment pour les réfugiés, pour eux et pour leur famille.

5. L'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie est fondée sur les principes démocratiques et garantit le respect du pluralisme politique, des élections libres, la séparation des pouvoirs et notamment l'indépendance de l'autorité judiciaire.

6. Cette organisation institutionnelle prend aussi en compte l'organisation sociale kanak en consultant les autorités coutumières légitimes lors de l'élaboration des normes et des politiques intéressant les citoyens régis par les coutumes kanak.

7. Nous protégeons la liberté d'entreprendre, sous la réserve des régulations nécessaires, et favorisons le développement de l'entreprise privée, innovante et créatrice d'emplois.

8. Nous reconnaissons comme essentielles les libertés collectives, d'expression et de création, de la presse, écrite et audiovisuelle, de réunion et d'association.

9. Une fonction publique politiquement neutre, accessible selon les talents et représentative de la population dans sa diversité est une nécessité pour la Nouvelle-Calédonie.

10. La solidarité, dont l'obligation pèse sur les individus comme sur les institutions publiques, est une valeur commune à tous les Calédoniens. Elle est nécessaire pour garantir la cohésion sociale et une paix durable. Elle est la condition de la fraternité républicaine.

11. Nous reconnaissons la valeur du travail pour l'individu, le groupe et le pays et le droit de travailler et d'obtenir un emploi, sans autre discrimination que celle liée à la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Sont également reconnus et garantis le droit d'adhérer à un syndicat, et le droit à l'indépendance des syndicats, le droit de grève, dans le cadre des textes qui le réglementent ainsi que le droit des travailleurs à être représentés dans l'entreprise. Les travailleurs ont droit à une protection contre le chômage, contre les maladies et accidents professionnels et à une retraite. Les discriminations au travail, pour l'embauche ou le salaire, sont interdites.

12. Le droit à l'éducation et à la formation professionnelle est reconnu aux enfants, adolescents et adultes. Il doit prendre en compte l'objectif d'une réussite scolaire pour tous, sans discrimination, en réalisant les adaptations nécessaires en fonction des spécificités linguistiques et culturelles. L'enseignement public est gratuit. L'enseignement privé, confessionnel ou non, permet d'assurer le libre choix des parents. Les politiques publiques veillent à la qualité des enseignements privés comme publics. Les enseignements sont ancrés dans les réalités calédoniennes, tout en préparant élèves et étudiants à devenir des citoyens d'un monde en évolution constante.

13. Le caractère pluriculturel de la société calédonienne, qui comporte une part de métissage, est une richesse pour la Nouvelle-Calédonie. A côté de la culture kanak, dont la richesse sociale et patrimoniale a été reconnue par l'accord de Nouméa et doit être préservée, les cultures des autres communautés, issues de

leurs pays d'origine mais qui ont développé des caractères propres en Nouvelle-Calédonie, sont également reconnues et valorisées.

14. La propriété privée est un droit garanti, sous réserve des droits des collectivités publiques dans l'intérêt général. Les droits collectifs sur les terres coutumières sont garantis. Ces droits régis par la coutume ne font pas obstacle à ce que la loi prévoit des dispositifs facilitant le développement économique de ces terres, dans le respect des droits coutumiers.

15. Conscients de l'exceptionnelle richesse biologique de la Nouvelle-Calédonie, nous reconnaissons comme valeurs de tous les Calédoniens la préservation et la protection de cette biodiversité et de la nature calédonienne, terrestre, fluviale et maritime contre les menaces résultant des activités humaines.

Annexe 2 : Questionnaires transmis aux partenaires

NB : L'ensemble des fiches et questionnaires ci-après reproduits était accessible sur le site Internet du haut-commissariat après chacun des ateliers thématiques

1. Les valeurs

Lors du dernier comité des signataires du 4 février 2016, les partenaires sont convenus d'un travail complémentaire tendant à identifier les points de convergence (et par voie de conséquence, de divergence) sur les sept chantiers qui avaient l'objet des travaux de la mission dans la première étape.

Il a été proposé à l'occasion du dernier déplacement de la mission à Nouméa qu'un chantier sur les valeurs et les droits soit ajouté. Au cours de la séance plénière, les présents ont validé le principe de l'adjonction de ce thème.

En effet, quels que soient dans l'avenir l'organisation politique et administrative interne de la Nouvelle-Calédonie et ses rapports avec la France, le « vivre ensemble » en Nouvelle-Calédonie devra être fondé sur des valeurs communes. De même que le préambule de l'accord de Nouméa a utilement précédé le document d'orientation de l'accord, de même le texte qui traduirait ces valeurs partagées mériterait de figurer en tête de celui qui décrira l'organisation de la Nouvelle-Calédonie pour l'avenir.

Lorsque les droits sont inscrits dans des conventions internationales (ou des textes européens) que la France a ratifiés, ou dans sa Constitution, ils s'appliquent et les juridictions les prennent en compte pour apprécier la régularité des normes nationales et locales.

Si la Nouvelle-Calédonie reste dans la France, ces droits demeureront applicables.

Si la Nouvelle-Calédonie ne l'est plus, ils ne seront plus applicables de plein droit.

Dès lors que la Nouvelle-Calédonie aurait la capacité d'être partie à des conventions internationales, elle pourrait signer et ratifier les conventions porteuses de ces normes, à condition de remplir les conditions que ces conventions posent à l'adhésion (par exemple, géographiques). Les droits inscrits dans la Constitution française ne seraient plus applicables en Nouvelle-Calédonie.

Que la Nouvelle-Calédonie reste ou non dans la France, elle peut mettre en lumière des valeurs particulières et les droits qui les traduisent, en tenant compte de son histoire, de sa place en Océanie et de la composition de sa population, à la seule condition que ces valeurs et ces droits ne soient pas en contradiction avec ceux qui s'imposent à elle, en vertu du droit national ou international.

Dans un premier temps, sont rappelées les principales sources juridiques des libertés fondamentales et des droits de l'homme. Ensuite (II), est proposée une classification de ces droits, quelles qu'en soient les sources. Puis (III), des informations sur le contenu de ces droits dans les différentes sources, qui souvent se recoupent, sont données. Après les avoir données, des questions sont proposées pour leur application à la Nouvelle-Calédonie.

La liste indicative de ces questions est récapitulée dans une dernière partie (IV).

I. – Les principales sources juridiques des libertés fondamentales et des droits de l'homme sont :

1. Au plan international, les textes de l'ONU et de l'UNESCO :

- Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 ;
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966) ;
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966) ;
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (21 décembre 1965) ;
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels et inhumains ou dégradants (New York, 10 décembre 1984) ;
- Convention de Genève relative au statut des réfugiés (28 juillet 1951) ;
- Convention relative au statut des apatrides (28 septembre 1954) ;
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (New York, 18 décembre 1979) ;
- Convention relative aux droits de l'enfant (New York, 20 novembre 1989) ;
- Convention relative aux droits des personnes handicapées (13 décembre 2006) ;
- Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme (UNESCO 11 novembre 1997) ;
- Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme (UNESCO 19 octobre 2005).

2. Au plan européen, les textes du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne :

Conseil de l'Europe :

- Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950) ;
- Convention européenne pour la répression du terrorisme (28 janvier 1977) ;
- Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (25 janvier 1996) ;
- Convention européenne sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Lanzarote, 25 octobre 2007) ;
- Convention européenne sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Istanbul, 11 mai 2011) ;
- Charte sociale européenne (Strasbourg, 3 mai 1996) ;
- Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (Strasbourg, 28 janvier 1981) ;
- Convention européenne sur la cybercriminalité (Budapest, 23 novembre 2001) ;
- Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (Oviedo, 4 mai 1997).

Union européenne

- Traité sur l'Union européenne (2009, articles 1 à 7, valeurs et objectifs généraux) ;
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (12 décembre 2007).
- Charte sociale européenne (Strasbourg, 3 mai 1996).

3. Au plan national, la Constitution du 4 octobre 1958 et les textes auxquels renvoie son préambule :

- Constitution du 4 octobre 1958 (notamment Préambule et article 1er) ;
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
- Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

– Charte de l’environnement de 2004.

4. Autres textes à vocation universelle ou régionaux :

A vocation universelle :

- Textes religieux (textes fondamentaux des religions et déclarations particulières), notamment chrétiens ;
- Textes humanistes.

Régionaux :

- Convention américaine relative aux droits de l’Homme de l’Organisation des Etats américains (1969) ;
- Charte africaine des droits de l’Homme et des peuples (1981).

5. Autres textes de référence en Océanie :

- Traité de Waitangi (Nouvelle-Zélande) ;
- Constitution de Fidji ;
- Constitution de Vanuatu ;
- Préambule de l’Accord de Nouméa ;

Ces déclarations portant sur des valeurs et des droits se recoupent partiellement dans la mesure où les déclarations régionales et nationales reprennent des déclarations internationales. La filiation inverse est également vraie : les grandes déclarations historiques nationales : Habeas Corpus, Bill of rights, Déclaration d’indépendance américaine, Déclaration des droits de l’homme et du citoyen ont été reprises pour partie dans des déclarations internationales ultérieures.

Question 1 : Les signataires souhaitent-ils l’élaboration d’un texte sur les valeurs, droits et devoirs en Nouvelle-Calédonie, pouvant constituer un nouveau préambule de la loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie ?

II. Classification des valeurs et des droits :

Les différentes sources permettent d’identifier des droits et valeurs, pour lesquels la classification suivante peut être proposée :

1. Les valeurs :

Valeurs universelles :

- La liberté ;
- L’égalité ou l’égale dignité
- La fraternité, la solidarité ;
- La dignité ;
- La séparation des pouvoirs ;
- La laïcité (valeur française mais dont on retrouve certains éléments dans d’autres pays).

Valeurs européennes

Les valeurs européennes rejoignent les valeurs universelles avec une attention marquée aux valeurs sociales.

Valeurs océaniques ou calédoniennes ou kanak : propres à la Nouvelle-Calédonie ou à cette partie du monde, ayant vocation à être reconnues même par ceux qui n'en sont pas originaires, ou dont les ancêtres n'étaient pas originaires.

2. Les droits fondamentaux de la personne :

- Le droit à la vie ;
- Le droit à l'inviolabilité du corps humain ;
- Le droit à la protection de la vie privée ;
- Le droit à la vie familiale ;
- Les droits de l'enfant ;
- Les droits de la femme ;
- Les droits de la personne handicapée ;
- Les droits des personnes âgées ;
- L'interdiction des discriminations.

3. Les droits de la personne dans la société politique (ou du citoyen) :

- Le droit à la nationalité ;
- Le droit de vote ;
- La liberté d'aller et de venir ;
- Le droit à la sûreté ;
- La liberté d'expression et de création ;
- La liberté d'association ;
- La liberté de conscience et la liberté religieuse ;
- Les droits des étrangers et le droit d'asile ;
- Les droits du justiciable ;
- Les droits des victimes.

4. Les droits économiques et sociaux :

- Le droit de propriété ;
- La liberté économique ;
- Les droits du travailleur ;
- Le droit à l'éducation ;
- Le droit à la santé et à la sécurité sociale ;
- Le droit au logement ;
- Le droit à l'environnement.

III. – Valeurs et droits (éléments de contenu) :

1. – Valeurs :

- Valeurs universelles : liberté, égalité, fraternité, dignité, non-discrimination :
« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité (Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948).
« Les hommes demeurent libres et égaux en droits » (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, article 1er).
« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion » (article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958).

« La devise de la République est « Liberté, égalité, fraternité ». (Article 2)

« La liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui » (article 4 de la Déclaration de 1789).

« Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamées dans la présente déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation (article 2 de la Déclaration universelle).

– Valeurs européennes :

Selon le traité sur l'Union européenne (article 2) : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres, dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

Les droits traduisant ses valeurs sont développés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (12 décembre 2007).

Question 2 : Les partenaires souhaitent-ils se référer de manière générale à des textes ou choisir certaines des valeurs qu'ils mentionnent pour en souligner plus particulièrement l'importance pour la Nouvelle-Calédonie ?

Question 3 : Les partenaires souhaitent-ils faire référence à ces textes internationaux ou nationaux seulement ou à d'autres valeurs (religieuses, humanistes ?)

– Valeurs océaniques, calédoniennes et kanak :

– Les valeurs pouvant être partagées par tous :

La reconnaissance du Peuple premier ; l'accueil ;

L'importance du consensus et du partage de la parole ;

Le respect dû aux anciens ;

Le lien particulier à la nature et le respect de ses équilibres ;

La solidarité des peuples océaniques.

– Les valeurs et droits s'appliquant au peuple premier :

Le lien à la terre ;

Le droit à la reconnaissance du lien coutumier ;

Le droit à une représentation institutionnelle de la coutume.

Il appartient aux partenaires calédoniens d'apporter les modifications ou les compléments sur ce point, qui n'a été qu'esquissé.

Question 4 : Quelles valeurs et selon quelle hiérarchie ? Ces valeurs sont-elles pour tous les citoyens de la Nouvelle-Calédonie ou pour certains d'entre eux ?

Question 5 : Faut-il faire référence à l'histoire de la Nouvelle-Calédonie et à la place des différentes communautés ? En se référant au préambule de l'accord de Nouméa ? En le complétant ? En le réécrivant ?

2. – Les droits fondamentaux de la personne :

– Le droit à la vie :

Le droit à la vie est affirmé dans la convention universelle des droits de l'homme (article 5) comme dans la convention européenne des droits de l'homme.

Ces textes n'excluaient pas la peine de mort, qui a été supprimée en France par la loi du 9 octobre 1981 et interdite par la Constitution depuis la révision du 23 février 2007 (article 66-1). Un protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme de 2003 l'a également abolie (non signé par la Russie et l'Azerbaïdjan, signé mais non ratifié par l'Arménie).

Le principe du droit à la vie pose aussi la question du droit à l'avortement, qu'il n'interdit pas et du droit au suicide assisté, accordé dans certains pays et refusé dans d'autres (mais droit à la dignité dans l'accompagnement de la personne, pouvant aller jusqu'au refus de soin).

Question 6 : Quel degré de précision les partenaires souhaitent-ils sur l'affirmation du droit à la vie (peine de mort, PMA, GPA, avortement, fin de vie) ?

– Le droit à l'inviolabilité et à l'indisponibilité du corps humain :

La Convention européenne des droits de l'homme (article 3) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne indiquent que « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants ».

Les châtimens corporels sont interdits.

Les dérogations à l'inviolabilité sont possibles dans l'intérêt du patient (principe : le consentement à l'intervention thérapeutique sauf si son état rend nécessaire une intervention à laquelle il n'est pas en état de consentir) ou de la société (vaccination obligatoire mais pas le dépistage du SIDA, facultatif mais gratuit).

Question 7 : L'interdiction des châtimens corporels doit-elle être mentionnée ?

Au titre de l'indisponibilité du corps humain se pose la question de la gestation pour autrui (GPA, « mères porteuses »), interdite en France mais autorisée dans d'autres pays. Se pose aussi la question du prélèvement d'organes, qui n'est autorisé en principe qu'avec le consentement de la personne (éventuellement de son vivant).

– Le droit à la protection de la vie privée :

Le droit à la protection de la vie privée comprend notamment la protection contre la constitution de fichiers nominatifs, contre l'atteinte au secret des communications et des correspondances. Les dérogations à cette interdiction de principes sont prévues par la loi (En France, loi relative au renseignement du 24 juillet 2015).

– Le droit à la vie familiale :

L'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1966) stipule que : « 1. La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat (...) ».

L'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit à toute personne le « droit au respect de sa vie familiale, de son domicile et de sa correspondance ».

La convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 garantit la préservation des « relations familiales de l'enfant » (article 8) et, en cas de séparation des parents le droit de l'enfant à « entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant » (article 9).

Le droit à une vie familiale est notamment invoqué pour permettre le regroupement familial au profit des étrangers en France.

Le droit à la vie familiale comporte aussi le droit au mariage.

Les conventions internationales n'interdisent ni n'autorisent le mariage entre personnes de même sexe, qui relève de la responsabilité des Etats (En France ; loi du 17 mai 2013). Cependant, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Grèce dont la législation écartait les couples de même sexe du « pacte de vie commune ».

Relève également de la vie familiale le droit à la procréation, le cas échéant médicalement assistée. Pour autant il n'y a pas de « droit à l'enfant » et la PMA est réservée à certains couples (âge, vie commune, sexes différents).

Question 8 : L'affirmation des droits familiaux doit-elle faire référence à la famille élargie océanienne ?

– Les droits de l'enfant :

La convention internationale des droits de l'enfant garantit les droits de l'enfant à une vie familiale, à la liberté d'expression, à la liberté de pensée, de conscience et de religion, à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique, à l'accès à l'information, à être protégé contre toute forme de violence ou de mauvais traitements, notamment contre les violences sexuelles, à la santé, à la sécurité sociale, à l'éducation, à une vie culturelle propre lorsqu'existent des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, au repos et aux loisirs, à ce que soient établies des lois et procédures spécialement adaptées pour des enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale (législation pénale spécifique pour les mineurs).

Plus généralement, les textes internationaux et nationaux conduisent à reconnaître des droits de l'enfant à l'égard de ses parents (les connaître et être élevés par eux), droit à une forme d'autonomie à l'égard de ses parents, notamment pour agir en justice.

Les conventions internationales et les textes de droit interne posent le principe de l'égalité entre enfants naturels et enfants légitimes.

Deux conventions du Conseil de l'Europe ont traité spécifiquement à la protection de l'enfance : la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (Strasbourg, 25 janvier 1996) et la Convention européenne sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Lanzarote, 25 octobre 2007).

Question 9 : Faut-il faire référence à l'adoption coutumière ?

– Les droits de la femme :

La convention de New York du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes interdit notamment « toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe, qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine. » Les Etats signataires s'engagent à inscrire dans leur constitution nationale « ou toute autre disposition législative appropriée » le principe de l'égalité des hommes et des femmes.

Ils doivent aussi s'engager « à prendre toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour modifier ou abroger toute loi, disposition réglementaire, coutume ou pratique, qui constitue une discrimination à l'égard des femmes. »

En outre les Etats doivent prendre les mesures (interdiction de licenciement, congés de maternité payés, fourniture de services sociaux d'appui) pour prévenir les discriminations à l'égard des femmes dans le travail.

Les droits des femmes s'expriment aussi dans ceux d'accès à la contraception ou à l'avortement, dans les conditions fixées par la loi.

Une convention du Conseil de l'Europe a été signée à Istanbul le 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

Question 10 : En quels termes faire référence à l'égalité de l'homme et de la femme ?

– Les droits de la personne handicapée :

Il existe une convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (13 décembre 2006).

Cette convention reconnaît les droits à (article 3) la dignité et l'autonomie individuelles, à la non-discrimination, à la participation et à l'intégration à la société, au respect de la différence et à l'acceptation des personnes handicapées comme faisant partie de la diversité humaine et de l'humanité, à l'égalité des chances, à l'accessibilité, à l'égalité entre les hommes et les femmes, au respect du développement des capacités de l'enfant handicapé du droit des enfants handicapés à préserver leur identité.

Les Etats s'engagent à prendre les mesures permettant l'exercice de ces droits.

La Charte sociale du Conseil de l'Europe garantit plus précisément le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, ce qui doit conduire les Etats à leur fournir une éducation et une aide à l'accès à l'emploi, ainsi que des aides techniques permettant de surmonter les obstacles à la communication et à la mobilité.

– Les droits des personnes âgées :

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne « reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle ».

La Charte sociale européenne reconnaît le droit des personnes âgées à une protection sociale et notamment « à demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société ».

Le Préambule de la Constitution de 1946 mentionne la garantit à tous, « notamment à la mère, à l'enfant et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs » et, plus généralement, affirme que « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

– L'interdiction des discriminations :

De manière plus générale, sont interdites les discriminations.

Ainsi, l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule-t-il que : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

La convention européenne des droits de l'homme (article 14) le proclame ainsi : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. », le seul ajout étant celui de l'appartenance à une minorité nationale.

Question 11 : Le respect dû aux personnes âgées ne doit-il pas être mentionné comme une valeur océanienne ?

3. Les droits de la personne dans la société politique (ou du citoyen) :

– Le droit à la nationalité :

Selon l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme « Tout individu a droit à une nationalité. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité ni du droit de changer de nationalité ».

Il appartient à chaque Etat de déterminer dans quelles conditions la nationalité est acquise, ses ressortissants peuvent en être privés et la double nationalité est possible.

La convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides prévoit les garanties à leur accorder.

– Le droit de vote :

Selon l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1966) : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables ; a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »

L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclame que « La loi et l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. »

Question 12 : Le droit de vote doit être accordé aux citoyens. Les principes de l'accès à la citoyenneté ne doivent-ils pas être posés dès ce préambule ?

– La liberté d'aller et de venir :

Selon l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « 1. Quiconque se trouve librement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. 3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent faire l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte. 4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays. »

En droit national, cette liberté peut être restreinte par des mesures de police administrative, sous le contrôle du juge administratif. Les mesures de privation de liberté sont contrôlées par le juge judiciaire.

– Le droit à la sûreté :

Selon l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les droits naturels imprescriptibles de l'homme sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

La sûreté est la garantie contre les privations de liberté par l'autorité publique. Elle garantit contre la détention arbitraire. Son affirmation dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen s'inspire de l'Habeas Corpus anglais : toute personne qui s'estime irrégulièrement

détenue peut saisir un juge pour demander sa libération. Les articles 7, 8 et 9 de la Déclaration précisent l'étendue de cette garantie : « Nul ne peut être accusé, arrêté et détenu que dans les cas déterminés par la loi ... » (article 7). Les peines doivent être définies par la loi (article 8). Le principe de la présomption d'innocence est affirmé (article 9).

La Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne » (article 3) et que « Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ni exilé (article 9).

Le principe de sûreté implique de déterminer précisément les conditions et garanties des contrôles d'identité, de la garde à vue, de la détention, provisoire ou non, ainsi que de l'enfermement dans un établissement psychiatrique.

La convention européenne des droits de l'homme détaille les cas dans lesquels une personne peut être privée de sa liberté et les garanties dont elle bénéficie, notamment celle d'être aussitôt traduite devant un juge.

La garantie de la sûreté dépend en effet fondamentalement de l'accès rapide au juge (cf. droit du justiciable).

– La liberté d'expression et de création :

La Déclaration universelle des droits de l'homme garantit à toute personne « la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit » (article 19). La convention européenne des droits de l'homme reprend cette définition en ajoutant que la liberté d'expression peut être limitée seulement pour certains objectifs (prévention du crime, protection de la santé, de la morale, de la sûreté publique, de la réputation ou des droits d'autrui).

La liberté d'expression comprend aussi la liberté de la presse et des moyens audiovisuels. On distingue parfois la liberté de création, qui est une liberté d'expression par des auteurs (cinéma, théâtre, littérature), laquelle peut être limitée par la censure dans certaines situations (protection des mineurs) ou pour préserver les droits des tiers (droit à l'image ; droit d'autres auteurs).

– La liberté d'association :

La liberté d'association est également garantie par les conventions internationales. « Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association » (article 20 de la Déclaration universelle).

– La liberté de conscience et la liberté religieuse :

La déclaration universelle des droits de l'homme proclame que « Toute personne a le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites. » (Article 18).

C'est mot pour mot ce que reprend la Convention européenne des droits de l'homme (article 9) en ajoutant que les restrictions à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction ne peuvent faire l'objet de restrictions que si elles sont nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publique, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. ».

A noter que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit que « L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique » (article 22).

La Déclaration des droits de l'homme de 1789 relevait déjà dans son article 10 que « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

La Constitution de 1958 mentionne (article 1^{er}) que la France est une République laïque. La loi du 9 décembre 1905, qui n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie (mais l'article 1^{er} de la Constitution s'applique), a précisé les conditions de la laïcité et de la séparation des Eglises et de l'Etat : L'Etat assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes, mais l'Etat « ne reconnaît ni ne subventionne aucun culte ».

Question 13 : En quels termes les partenaires souhaitent-ils faire référence à la liberté de conscience, à la liberté religieuse, à la diversité religieuse, à la laïcité et à la séparation ?

– Les droits des étrangers et le droit d'asile :

Le droit des étrangers est de compétence nationale.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques précise toutefois qu'un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un Etat ne peut en être expulsé sans avoir la possibilité de faire valoir ses droits. (Article 13)

La situation des personnes menacées demandant l'asile est protégée les conventions internationales.

Selon la Déclaration universelle des droits de l'homme, « Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays ».

La Convention européenne des droits de l'homme renvoie pour le droit d'asile à la Convention de Genève relative au statut de réfugiés du 28 juillet 1951 qui définit les protections dont les réfugiés doivent bénéficier de la part des Etats signataires.

La protection des apatrides est assurée par la Convention de l'ONU relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954.

Question 14 : Dans le contexte de l'Asie-Pacifique (réfugiés) et celui de la Nouvelle-Calédonie, la formulation des droits des étrangers doit-elle être spécifique ?

– Les droits du justiciable :

Ces droits assurent la garantie de tous les autres qui impliquent un recours au juge pour les faire valoir.

La Déclaration universelle des droits de l'homme garantit le « droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux (article 8) et pose le principe que « toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial ». (Article 10).

La convention européenne des droits de l'homme détaille le « droit à un procès équitable », comprenant notamment la garantie de l'indépendance et de l'impartialité du tribunal, l'affirmation de la présomption d'innocence et la garantie des droits de la défense.

L'effectivité de ce droit suppose que l'accès à la justice soit assuré indépendamment des moyens financiers du justiciable et que le droit soit accessible, c'est-à-dire notamment intelligible.

Un des droits fondamentaux du justiciable est le principe de la légalité des délits et des peines, qui implique que les délits et les peines soient fixées par la loi, de manière non rétroactive.

Question 15 : En quels termes les partenaires souhaitent-ils formuler les garanties de l'indépendance de la magistrature et le droit au procès équitable ?

– Les droits des victimes :

La prise en compte explicite des droits des victimes est récente. Au plan européen, une directive du 25 octobre 2012 a établi des normes minimales pour les législations nationales, en ce qui concerne les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité. Le soutien s'exerce notamment par des associations d'aide aux victimes.

4. Les droits économiques et sociaux :

– Le droit de propriété :

La propriété est l'un des « droits naturels et imprescriptibles » de l'homme, selon la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (article 2). Il est aussi qualifié « d'inviolable et sacré » par son article 17 au point que « nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment », principe qui fonde le droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le Préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie le Préambule de celle de 1958, nuance cette affirmation en relevant que « Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité. »

La Déclaration universelle des droits de l'homme proclame, en une sorte de synthèse, que « Toute personne aussi bien seule qu'en collectivité a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété. »

La Convention européenne des droits de l'homme précise que « toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. »

Le droit de propriété est donc reconnu comme fondamental, en tant qu'il permet, économiquement, l'exercice des autres libertés mais, pour autant, la collectivité peut y porter atteinte, pour un intérêt général.

Question 16 : Faut-il faire référence aux différents types de propriété en Nouvelle-Calédonie ?

– La liberté économique :

La Déclaration universelle n'affirme pas le principe de la liberté économique. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2000 énonce ainsi que « la liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales. » La liberté d'entreprendre et celle d'exploiter peuvent toutefois être limitées par des règles de qualification ou dans un but de sauvegarde de l'ordre public.

– Les droits du travailleur :

Les droits en matière de travail sont affirmés par la Déclaration universelle des droits de l'homme : droit au travail, au libre choix de son travail, à un salaire égal pour un travail égal, à la protection contre le chômage, à la création et à l'adhésion à des syndicats (article 23), à la limitation de la durée du travail et à des congés payés périodiques (article 24). Au titre de la « solidarité », la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît : le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, le droit d'accès gratuit aux services de placement, le droit à des conditions de travail respectant la santé, la sécurité et la dignité du travailleur, l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail.

Le Préambule de la Constitution de 1946 proclame que « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi et aussi que « Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi,

en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances. » Il affirme le droit à l'action syndicale, à la participation à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion des entreprises par l'intermédiaire de ses délégués, le droit de grève « dans le cadre des lois qui le déterminent ».

La Charte sociale européenne (Strasbourg, 3 mai 1996) détaille les droits sociaux, notamment le droit au travail, le droit à des conditions de travail équitables, le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, le droit à une rémunération équitable, le droit syndical, le droit de négociation collective, le droit des enfants et des adolescents à la protection dans le travail, le droit des travailleuses à la protection de la maternité, le droit à l'orientation et à la formation professionnelles, le droit à l'information et à la consultation dans l'entreprise, le droit à la protection en cas de licenciement, le droit à la dignité au travail, le droit des représentants des travailleurs à une protection dans l'entreprise.

Par ailleurs, de nombreuses conventions ont été adoptées par l'Organisation internationale du travail (OIT).

– Le droit à l'éducation :

Le droit à l'éducation est affirmé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé ; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leurs mérites. »

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ajoute « la liberté de créer des établissements dans le respect des principes démocratiques, ainsi que le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques ... ».

Le Préambule de la Constitution de 1946 proclame que « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuite et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat. »

Question 17 : Quelles adaptations à la Nouvelle-Calédonie les partenaires souhaitent-ils faire à l'expression de ce droit (diversité linguistique ; objectifs de réussite scolaire) ?

– Le droit à la santé et à la sécurité sociale :

La Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît un droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et les soins médicaux.

La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe reconnaît un droit à la protection de la santé et demande aux Etats de prévoir les mesures de prévention et d'éducation nécessaires. Elle reconnaît aussi un droit à la sécurité sociale et un droit à « l'assistance sociale et médicale » pour les personnes ne disposant pas de ressources suffisantes.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne assure que l'Union reconnaît le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale, pour assurer une protection contre les risques de la maladie, de la maternité, des accidents du travail, de la dépendance ou de la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi. Ces droits sont accordés à « toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union », donc aux étrangers.

Le Préambule de la Constitution de 1946 garantit à tous « la protection de la santé ».

Concrètement, l'accès à ce droit dépend de la densité médicale et de l'équipement hospitalier ainsi que des conditions de prise en charge de ces dépenses par des assurances sociales.

– Le droit au logement :

La Charte sociale européenne reconnaît un droit au logement dont les Etats doivent assurer l'exercice effectif en favorisant l'accès au logement, éliminant progressivement l'état de sans-abri et en rendant le coût du logement accessible aux personnes aux faibles ressources. La loi du 5 mars 2007 a créé en France un droit au logement opposable.

Question 18 : Sur les droits économiques et sociaux, convient-il de faire référence à la notion de « rééquilibrage » et si oui en quels termes ?

– Le droit à l'environnement.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne affirme « qu'un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ».

En 2004, a été ajouté à la Constitution de 1958 une « Charte de l'environnement » qui affirme notamment que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et que « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation de l'environnement. »

Question 19 : Dans la situation de la Nouvelle-Calédonie, ne convient-il pas de faire une mention particulière des droits à la qualité de l'environnement ?

5. Droits particuliers dans des textes du Pacifique :

– Traité de Waitangi :

« Article premier. Les chefs de la Confédération des tribus unies de Nouvelle-Zélande et les chefs particuliers et indépendants qui ne sont pas membres de la Confédération cèdent à Sa Majesté la reine d'Angleterre complètement et sans réserve tous les droits et pouvoirs de souveraineté que ladite Confédération ou les chefs particuliers possèdent ou exercent respectivement, ou peuvent être supposés posséder ou exercer, sur leurs territoires respectifs, en tant que souverains uniques.

Article 2. Sa Majesté la reine d'Angleterre confirme et garantit aux chefs et tribus de Nouvelle-Zélande et à leurs respectives familles et individus la pleine possession exclusive et paisible de leurs terres, biens, forêts, pêcheries et autres propriétés qu'ils possèdent individuellement ou collectivement, aussi longtemps qu'ils souhaiteront et désireront les posséder. Mais les chefs des tribus unies et les chefs particuliers céderont à Sa Majesté le droit exclusif de préemption sur les terres que leurs propriétaires sont disposés à aliéner aux prix qui seront convenus entre les propriétaires respectifs et les personnes nommées par Sa Majesté pour traiter en son nom.

Article 3. En considération de ceci, Sa Majesté la reine d'Angleterre étend à la Nouvelle-Zélande sa royale protection et lui accorde tous les droits et privilèges des sujets britanniques ».

– Constitution de Fidji :

La Constitution de la République de Fidji commence par un préambule : « Reconnaissant le peuple indigène de Taukei, sa propriété des terres de Taukei, sa culture particulière, sa coutume, ses traditions et sa langue,

« Reconnaissant le peuple indigène de Rotuman de l'île de Rotuman, sa propriété des terres de Rotuman, sa culture particulière, sa coutume, ses traditions et sa langue,

« Reconnaissant les descendants des travailleurs sous contrat de l'Inde britannique et des îles du Pacifique, leurs cultures, leurs coutumes, leurs traditions et leur langue,

Reconnaissant les descendants des colons et immigrants à Fidji, leurs cultures, leurs coutumes, leurs traditions et leur langue,
 Déclarons que nous sommes tous Fidjiens, unis et égaux dans une citoyenneté commune. »
 (Traduction non officielle)
 Suit une liste de valeurs de l'Etat fidjien puis une déclaration des droits (Bill of rights).

– Constitution de Vanuatu :

« Nous, peuple de Vanuatu,
 Fier de notre combat pour la liberté,
 Déterminé à préserver les acquis de ce combat,
 Chérissant notre diversité ethnique, linguistique et culturelle,
 Conscient, en même temps, de notre destin commun,
 Proclamons ici l'établissement de la République unie et libre de Vanuatu, fondée sur les valeurs traditionnelles mélanésiennes, la foi en Dieu et les principes chrétiens ». (Traduction non officielle)
 Suivent une déclaration des droits et des devoirs.

Question 20 : La déclaration calédonienne doit-elle s'inspirer de ces déclarations en la forme ? Référence au(x) peuple(s) calédonien(s) ? Référence aux différentes communautés avant l'expression de la citoyenneté unique ?

Question 21 : Doit-il y avoir une expression des devoirs du citoyen en complément de ses droits (Espagne, Vanuatu ...) ?

IV. – Liste des questions :

Rappel : il s'agit d'une proposition. Cette liste est purement indicative.

Question 1 : Les signataires souhaitent-ils l'élaboration d'un texte sur les valeurs, droits et devoirs en Nouvelle-Calédonie, pouvant constituer un nouveau préambule de la loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie ?

Question 2 : Les partenaires souhaitent-ils se référer de manière générale à des textes ou choisir certaines des valeurs qu'ils mentionnent pour en souligner plus particulièrement l'importance pour la Nouvelle-Calédonie ?

Question 3 : Les partenaires souhaitent-ils faire référence à ces textes internationaux ou nationaux seulement ou à d'autres valeurs (religieuses, humanistes ?)

Question 4 : Quelles valeurs et selon quelle hiérarchie ? Ces valeurs sont-elles pour tous les citoyens de la Nouvelle-Calédonie ou pour certains d'entre eux ?

Question 5 : Faut-il faire référence à l'histoire de la Nouvelle-Calédonie et à la place des différentes communautés ? En se référant au préambule de l'Accord de Nouméa ? En le complétant ? En le réécrivant ?

Question 6 : Quel degré de précision les partenaires souhaitent-ils sur l'affirmation du droit à la vie (peine de mort, PMA, GPA, avortement, fin de vie) ?

Question 7 : L'interdiction des châtiments corporels doit-elle être mentionnée ?

Question 8 : L'affirmation des droits familiaux doit-elle faire référence à la famille élargie océanienne ?

Question 9 : Faut-il faire référence à l'adoption coutumière ?

Question 10 : En quels termes faire référence à l'égalité de l'homme et de la femme ?

Question 11 : Le respect dû aux personnes âgées ne doit-il pas être mentionné comme une valeur océanienne ?

Question 12 : Le droit de vote doit être accordé aux citoyens. Les principes de l'accès à la citoyenneté ne doivent-ils pas être posés dès ce préambule ?

Question 13 : En quels termes les partenaires souhaitent-ils faire référence à la liberté de conscience, à la liberté religieuse, à la diversité religieuse, à la laïcité et à la séparation ?

Question 14 : Dans le contexte de l'Asie-Pacifique (réfugiés) et celui de la Nouvelle-Calédonie, la formulation des droits des étrangers doit-elle être spécifique ?

Question 15 : En quels termes les partenaires souhaitent-ils formuler les garanties de l'indépendance de la magistrature et le droit au procès équitable ?

Question 16 : Faut-il faire référence, après avoir mentionné le droit à la propriété, aux différents types de propriété en Nouvelle-Calédonie ?

Question 17 : Quelles adaptations à la Nouvelle-Calédonie les partenaires souhaitent-ils faire à l'expression du droit à l'éducation (diversité linguistique ; objectifs de réussite scolaire) ?

Question 18 : Sur les droits économiques et sociaux, convient-il de faire référence à la notion de « rééquilibrage » et si oui en quels termes ?

Question 19 : Dans la situation de la Nouvelle-Calédonie, ne convient-il pas de faire une mention particulière des droits à la qualité de l'environnement ?

Question 20 : Une éventuelle déclaration calédonienne des droits et des valeurs devrait-elle s'inspirer des déclarations fidjienne ou de Vanuatu en la forme ? Référence au(x) peuple(s) calédonien(s) ? Référence aux différentes communautés avant l'expression de la citoyenneté unique ?

Question 21 : Doit-il y avoir une expression des devoirs du citoyen en complément de ses droits (Espagne, Vanuatu ...) ?

2. La citoyenneté

L'Accord de Nouméa a créé une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie au sein de la nationalité française. L'article 4 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie précise que : "Il est institué une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie dont bénéficient les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées à l'article 188. L'article 188 indique le corps électoral pour les élections aux assemblées de province et au congrès. L'article 24 ajoute que les citoyens de la Nouvelle-Calédonie et les personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence peuvent bénéficier d'une priorité à l'emploi local, dans les conditions fixées par des lois du pays.

La citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie donne donc aux nationaux français qui en bénéficient des droits particuliers en matière électorale et d'emploi.

L'Accord de Nouméa prévoit également qu'"au terme d'une période de vingt ans", une consultation portera notamment sur "l'organisation de la citoyenneté en nationalité".

Les questions ci-après sont posées aux participants au débat sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie dans le respect de l'optique politique de chacun en ce qui concerne cet avenir.

- 1. - Qui pourra devenir citoyen du Pays après la fin de l'Accord de Nouméa ?

- a. Les citoyens selon l'Accord de Nouméa ? Leurs conjoints et descendants ?
- b. Des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie depuis une certaine durée ? Quelle pourrait être cette durée ? Celles qui seront nées en Nouvelle-Calédonie ? Celles qui pourront faire état d'un lien particulier avec la Nouvelle-Calédonie ou d'une intégration dans la société calédonienne, selon des critères à définir ? Quels pourraient être ces critères ?

- 2. - Quels seront les droits particuliers de ces citoyens ?

- a. En matière électorale ?
- b. En matière d'emploi ?
- c. Dans d'autres domaines ?
- d. Quels seront les droits des non-citoyens ? De nationalité française ? D'une autre nationalité ?

- 3. - Quel texte devra fixer les règles de la citoyenneté ?

Dans le cas du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France, ces règles devront-elles être fixées par la loi nationale ou par une loi du pays ?

3. La Gouvernance

1. Les principes :

Depuis 1988, les institutions de la Nouvelle-Calédonie reposent sur deux principes :

- le partage du pouvoir, qui se traduit par :
 - o l'existence de trois provinces disposant de la « compétence de droit commun », la Nouvelle-Calédonie ayant une « compétence d'attribution » (c'est-à-dire limitée aux compétences désignées) et les communes restant des collectivités de la République, sous réserve de la mise en œuvre de la disposition prévue à l'article 27.
 - o le fait que le Congrès soit une émanation des assemblées de province,
 - o depuis 1998, le caractère collégial du Gouvernement, élu à la représentation proportionnelle des groupes du congrès

N.B. : le partage du pouvoir découle directement du compromis fondateur des accords de Matignon (reconnaissance de la légitimité des personnes présentes sur le territoire en 1988 contre renonciation aux mécanismes résultant strictement du fait majoritaire)

- le rééquilibrage, qui se traduit par une sur-représentation des provinces Nord et Iles au Congrès ainsi que par la clé de répartition entre les provinces pour les dotations publiques et les recettes fiscales

Indépendamment de leurs modalités d'application, ces principes sont-ils toujours partagés, que ce soit dans l'hypothèse du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France ou dans celle de l'accession à la pleine souveraineté ?

S'il est clair que l'organisation des pouvoirs publics de la Nouvelle-Calédonie et sa gouvernance reposeront sur des fondements juridiques et politiques différents selon qu'elle sera toujours dans la France ou aura accédé à la pleine souveraineté, un certain nombre de questions relatives à sa gouvernance paraissent susceptibles de se poser en termes voisins dans les deux cas.

En particulier :

- a. Faudra-t-il maintenir les provinces ?
- b. Les communes devront-elles subsister comme collectivités distinctes ?
- c. Le Congrès devra-t-il être composé de tout ou partie des membres des assemblées de province ?
- d. Le Gouvernement devra-t-il continuer d'être élu à la proportionnelle, avec un fonctionnement collégial, ou bien à un scrutin majoritaire ?
- e. La compétence fiscale devra-t-elle toujours être exercée par la seule Nouvelle-Calédonie (avec des mécanismes de redistribution) ou aussi par les autres collectivités (provinces, communes) ?

2. A quel niveau l'organisation des pouvoirs publics devra-t-elle être définie ?

- Les principes d'organisation mentionnés au point 1 – éventuellement d'autres - devront-ils être fixés au niveau constitutionnel (comme c'est le cas aujourd'hui dans la Constitution de la République) ?
- Les modalités d'organisation devront-elles être déterminées par la loi organique nationale ou par une loi du pays (dans le cas du maintien dans la France ; la catégorie de loi organique du pays pourrait être créée) ?

3. Les provinces :

- a. Si les provinces sont maintenues, devront-elles rester au nombre de trois, dans le découpage actuel ou avec un découpage différent ?
- b. Faut-il continuer à répartir les compétences entre les provinces et la Nouvelle-Calédonie selon les principes actuels (« compétence de droit commun » des provinces et « compétence d'attribution » de la Nouvelle-Calédonie »).
- c. Y a-t-il des matières dans lesquelles il est souhaité d'assurer une plus grande cohérence des « politiques publiques pays » ?
 - environnement
 - tourisme
 - nickel
 - santé publique
 - action sociale
 - urbanisme et logement
 - culture
 - développement économique
 - autres ?
- d. De quelle manière assurer cette cohérence accrue ?
 - Par des coordinations renforcées, obligatoires, au moyen d'institutions associant les collectivités ?
 - Par un partage des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces selon le principe : à la Nouvelle-Calédonie, l'édiction des règles et des normes ; aux provinces, l'application et la mise en œuvre (principe dont l'application complexe peut être source de contentieux) ?
 - Par un transfert de ces compétences des provinces à la Nouvelle-Calédonie ?
- e. La représentation de chaque province au Congrès devra-t-elle être modifiée pour tenir compte des évolutions de la répartition de la population sur le territoire (la jurisprudence constitutionnelle considère, s'agissant des collectivités d'outre-mer, que le critère démographique peut être pondéré « dans une mesure limitée » par d'autres critères « d'intérêt général ») ?

Faudra-t-il maintenir la règle selon laquelle certains élus des provinces ne siègent pas au Congrès ?

f. Les clés de répartition des dotations de fonctionnement (50/32/18) et d'équipement (40/40/20) sont restées inchangées depuis 1988 et il n'a pas été fait usage de la possibilité ouverte par la loi organique de 1999 de les modifier (à partir de 2004) à la majorité des 3/5èmes : y a-t-il lieu de conserver pour l'avenir des clés de répartition « absolues », si oui lesquelles, ou faut-il les faire varier dans le temps selon des critères objectifs (démographie, besoins sociaux, richesse relative, infrastructures, etc.) ?

4. Les communes :

- a. Les communes doivent-elles subsister comme collectivités autonomes avec des conseils élus ou doivent-elles devenir des circonscriptions des provinces ?
- b. Si elles demeurent des collectivités et en cas de maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France, doivent-elles rester des collectivités territoriales d'Etat ou devenir des collectivités de la Nouvelle-Calédonie ?

5. Le Congrès et le Gouvernement :

- a. Est-il souhaitable de maintenir la règle de l'élection annuelle du président et du bureau du Congrès ? Faut-il dissocier (comme c'est le cas par exemple pour l'Assemblée nationale) la durée du mandat du président (législature) et celle du bureau (annuelle) ?
- b. Comment le Gouvernement doit-il être élu ? Qui doit fixer le nombre de ses membres ? Sa structure ?
- c. Faut-il prévoir une désignation distincte du président du Gouvernement (voire un président de la Nouvelle-Calédonie sur le modèle du président de la Polynésie française) ? D'un vice-président ?
- d. Dans l'hypothèse du maintien de la désignation des membres du Gouvernement à la proportionnelle, la désignation préalable du président et du vice-président devrait-elle être précédée d'une discussion avec les groupes sur la composition des listes ?
- e. Faut-il redéfinir les relations des membres du Gouvernement avec les administrations ?
- f. Faut-il modifier les règles du contreseing ?
- g. Le représentant de l'Etat (dans l'hypothèse du maintien dans la France) doit-il continuer d'assister aux séances du Gouvernement ?

5. Les autres institutions de la Nouvelle-Calédonie :

a. Quelle doit être la représentation des autorités coutumières dans les institutions de la Nouvelle-Calédonie ? Quel mode de désignation et quelles compétences pour ces institutions représentatives à partir de l'expérience des conseils d'aires et du Sénat coutumier ?

b. Quelle doit être la représentation des forces vives économiques, sociales et environnementales dans les institutions de la Nouvelle-Calédonie ? Quel mode de désignation et quelles compétences pour ces institutions représentatives à partir de l'expérience du CESE ?

c. Faut-il instituer une instance de coordination des institutions de la Nouvelle-Calédonie ? Si oui, avec quelle composition et quel rôle ?

4. Les relations extérieures

La NC dispose déjà de par la loi organique de compétences en matière de relations internationales.

Rappelons-en brièvement le cadre juridique. En matière d'échanges bilatéraux, dans la zone Pacifique, le Président du gouvernement peut être chargé, dans les matières de la compétence de l'Etat, de la négociation ou de la signature d'accords ou y être associé. Dans les matières de la compétence de la NC le congrès autorise le président à négocier et valide ensuite le résultat de la négociation. Dans certains cas il est nécessaire que le Parlement ratifie.

En matière d'échange multilatéraux, la NC est associée aux négociations portant sur ses relations avec l'Union européenne. Par ailleurs, avec l'accord de l'Etat, la NC peut devenir observateur, membre associé ou membre d'organisations internationales et y nommer des représentants.

Il faut bien reconnaître que les possibilités ouvertes n'ont pas été complètement exploitées.

Pensez-vous que, dans le cadre actuel, il faut aller plus loin ?

La NC doit-elle devenir membre à part entière du Forum ? Du Fer de lance ? La NC doit-elle développer encore sa présence dans les organisations internationales régionales ? La NC doit-elle faire partie de l'UNESCO et d'autres institutions spécialisées de l'ONU ?

Faut-il que la NC accède comme observateur à l'ONU ? Comme membre à part entière ? Dans le cas d'une NC non-indépendante cette accession semble difficile à obtenir, mais pas impossible si la NC dispose d'une très large autonomie et que les instances compétentes de l'ONU considèrent qu'elle possède certains des attributs de l'indépendance. Seriez-vous favorable à ce qu'une démarche en ce sens soit tentée ?

Faut-il accélérer la mise en place de correspondants de la NC dans les ambassades françaises de la région ?

Au regard de l'Union européenne, le statut de PTOM et celui de pays ACP ont des obligations et des avantages sensiblement différents. Quel statut faut-il privilégier ?

5. La défense

Rappel de l'état des lieux, tel que présenté dans la fiche Défense de 2015.

* Les trois armées sont présentes en Nouvelle Calédonie.

* Les FANC représentent environ 1700 hommes et femmes : 220 civils (15%) et 1580 militaires.

* Le coût budgétaire de cette présence (hors investissement) peut être estimé à 161 M€ répartis en coûts directs : masses salariales (96 M€) et fonctionnement/investissements (42 M€) et en coûts indirects (dépenses engagées en Métropole au profit des forces en Nouvelle-Calédonie) : carburant opérationnel, mobilité et maintenance des équipements (23 M€).

* A ces forces relevant du ministère de la défense doit être ajouté le régiment du SMA, porté par le ministère des outre-mer. Son coût budgétaire est de 18 M Euros/ an, supporté à plus de 90 % par l'Etat.

* Les forces militaires portent également les missions de l'action de l'Etat en mer.

Q 1 Est-il souhaitable d'engager une politique visant à renforcer la proportion de calédoniens servant dans les FANC ? Des contrats courts spécifiques, de 3 ou 5 ans, sont-ils à imaginer ?

Q 2 Faut-il associer davantage les autorités calédoniennes à la politique de défense menée en NC ? Une structure dédiée pourrait-elle permettre un partage d'informations d'intérêt commun (état de la menace dans la zone ; coopération militaire régionale ; situation des forces, qui a une incidence sur les compétences de la Nouvelle Calédonie, par exemple la sécurité civile ; programmation des projections sur le terrain, grands exercices avec la participation de pays de la zone ; actions menées au bénéfice des pays de la zone, notamment dans le cadre de l'accord FRANZ) ?

Q 3 Le transfert à la NC de tout ou partie des politiques menées dans le cadre de l'action de l'Etat en mer est-il souhaité ?

Q 4 Le transfert à la NC du SMA est-il souhaité ?

Q 5 Le transfert à la NC d'une compétence relative au service national, permettant de créer une forme obligatoire de service national est-il souhaité ? Dans un cadre civil ou dans une coopération à imaginer avec les autorités militaires ?

Q 6 Dans l'hypothèse d'accession à la pleine souveraineté, le maintien des forces françaises dans le cadre d'un accord de défense est-il souhaité ? Ou l'arrivée des forces d'un autre pays ? Ou un désarmement complet, ce qui dans un monde dangereux et compte tenu des richesses en nickel semble une option imprudente ?

6. La justice

Fixation de la norme de droit

La Nouvelle Calédonie est déjà compétente ou partiellement compétente dans un certain nombre de domaines : droit civil, droit commercial, état civil, droit du travail, droit des assurances, droit de l'environnement...

Etes-vous favorable à ce que la Nouvelle Calédonie étende sa compétence à d'autres domaines ?

Dans quels domaines ?

– Droit pénal ? Suppression de l'homologation par le Parlement des peines et fixation de ces peines par la loi du pays (dans la limite ou non des plafonds fixés par le législateur national).

– Procédure pénale ? Applications des peines ?

– Procédure administrative contentieuse spéciale (contentieux fiscal, urbanisme, installations classées...).

– Réglementation de la profession d'avocat ? Autres ?

L'organisation du service public de la justice La Nouvelle Calédonie doit-elle pouvoir elle-même organiser le service public de la justice en première instance ? En appel ? Nombre de tribunaux, composition, création de juridictions spécialisées (par exemple en matière coutumière) ? Faut-il conserver une juridiction spécialisée en matière administrative ? Etc.

La Nouvelle Calédonie doit-elle redevenir compétente en matière de service public pénitentiaire et de services associés (SPIP)

La place de la Coutume

La Coutume a déjà un rôle dans l'administration de la justice en Nouvelle Calédonie : reconnaissance d'un droit coutumier, d'un état civil coutumier, présence d'assesseurs dans le traitement de certaines affaires. Souhaitez-vous étendre le rôle de la coutume à d'autres domaines ? Par exemple en matière de prévention de la délinquance ou de réparation pénale ?

Une justice impartiale

La principale qualité que l'on attend de la justice est son impartialité.

Comment garantir cette impartialité dans un petit territoire (indépendant ou non) ? L'un des moyens est que certains magistrats ne soient pas originaires de NC. Dans les petits Etats insulaires du Pacifique il est fait appel fréquemment à des magistrats australiens ou néozélandais.

Souhaitez-vous qu'en Nouvelle Calédonie (en cas d'indépendance) des magistrats continuent à venir de France ? ou d'ailleurs ?

La Cour de cassation et le Conseil d'Etat permettent de garantir la qualité des décisions rendues et leur impartialité.

Au sein du Commonwealth, le Privy Council continue d'accueillir des appels émanant de pays membres.

Souhaitez-vous, en cas d'indépendance, conserver un rôle au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation ? voire au Conseil constitutionnel ?

7. La monnaie et le crédit

La Nouvelle Calédonie a actuellement pour monnaie, en commun avec la Polynésie et Wallis et Futuna, le Franc Pacifique. Cette monnaie est gérée par l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), institution qui dépend étroitement de la Banque de France et de l'administration française. La NC, comme les deux autres collectivités, n'a qu'un seul représentant à son conseil d'administration.

Le FCFP permet à la NC de disposer d'une monnaie dont la parité avec l'euro est garantie ($1000\text{FCFP}=8,38$ euros), qui lui permet de supporter ses importants déficits extérieurs et de ne pas avoir à gérer un stock de réserves de devises.

Par ailleurs le FCFP a permis de contenir l'inflation, de soutenir l'économie calédonienne et de doter la NC d'une réglementation bancaire d'excellent niveau (la même que la réglementation européenne).

Le choix d'une monnaie ne peut s'envisager sans rappeler quelques caractéristiques économiques de la NC.

La NC connaît un déficit structurel de sa balance des transactions courantes : 132 milliards FCFP.

Elle bénéficie de versements de l'Etat (traitements des fonctionnaires, pensions, dotations aux collectivités calédoniennes, aides aux investissements, défiscalisation) qui constituent ainsi sa première « richesse » : 13% du PIB calédonien, loin devant le nickel.

Enfin, troisième caractéristique notable : le niveau de vie de la NC est l'un des plus élevés de toute l'Océanie, même si les richesses sont très inégalement réparties.

Les choix qui s'offrent à la NC en matière monétaire sont les suivants, sachant que l'on a déjà eu l'occasion de rappeler qu'ils étaient largement indépendants du choix institutionnel que feront les calédoniens.

Le maintien du FCFP qui, après tout, est déjà une monnaie particulière à la NC (et aux autres territoires français du Pacifique), qui inspire confiance aux investisseurs et qui permet l'apposition de signes identitaires sur les billets et pièces.

L'adoption de l'euro, qui ferait encore gagner en crédibilité et qui éviterait aux particuliers et aux entreprises des démarches de change dans leurs relations avec la France et la zone euro.

La NC pourrait choisir de se doter d'une monnaie autonome, assise par exemple sur un panier de monnaies, administrée par une banque centrale calédonienne, et gérant ses propres réserves de change ?

Les caractéristiques que l'on a rappelés plus haut rendent cette solution totalement irréaliste à court et moyen terme.

Enfin la NC pourrait choisir d'adopter une monnaie inspirée du fonctionnement de la zone Franc. Cela permettrait de conserver à la monnaie sa crédibilité, de ne pas interdire si nécessaire des ajustements de parité, et de rendre possible une gouvernance plus adaptée et plus « calédonienne ».

La première question que l'on peut poser est, par conséquent : souhaitez-vous que d'une manière ou d'une autre, la monnaie utilisée en NC soit rattachée à l'euro et bénéficie d'une garantie des autorités monétaires et administratives françaises ?

Si la réponse est positive qu'elle est, parmi les solutions décrites plus haut celle qui a votre préférence ?

Si le choix était un système monétaire inspiré de la zone franc, souhaitez-vous que la NC puisse être davantage partenaire dans les décisions relatives à la gestion de la liquidité de l'économie et la politique du crédit ?

Souhaitez-vous conserver une réglementation bancaire rigoureuse mais protectrice équivalente à celle en vigueur aujourd'hui et qui est celle des grands pays développés ?

8. Les libertés publiques et l'ordre public

En droit administratif, l'ordre public est l'état social idéal caractérisé par le bon ordre, la sécurité, la salubrité, et la tranquillité publique.

L'article 21 de la loi organique dispose que l'Etat est compétent en matière de maintien de l'ordre. L'article 35 dispose que le président du gouvernement est informé par le Haut-Commissaire des mesures prises en matière de maintien de l'ordre.

Les forces de sécurité en NC sont constituées par la police nationale et la gendarmerie nationale. Il faut y ajouter dans les plus grandes communes la police municipale qui est sous l'autorité du maire.

L'effectif de la police nationale en NC, tous services confondus, est de 546 policiers. L'effectif de la gendarmerie nationale est de 758 gendarmes. Le coût total annuel des forces de sécurité s'élève à plus de 10 milliards de FCFP pour 1304 policiers et gendarmes.

Première question que l'on peut se poser : faut-il maintenir la dualité police/ gendarmerie ?

Police et gendarmerie ont fait de plus en plus appel à des calédoniens. C'est vrai à plus de 95% pour la police et à plus de 30% pour la gendarmerie (territoriale).

En revanche la direction des services reste largement assurée par des cadres métropolitains. Faut-il poursuivre le mouvement de calédonisation notamment dans la gendarmerie ? Faut-il, sans que cela soit nécessairement systématique ni possible, favoriser l'accèsion de calédoniens à la direction des forces de sécurité ?

Policiers et gendarmes appartiennent à des corps nationaux. Cela ne facilite pas, malgré les efforts qui sont faits par les administrations responsables, une gestion adaptée des carrières des policiers et des gendarmes calédoniens. La création de corps spécifiquement calédoniens pourrait permettre cette adaptation. Il serait nécessaire que ces corps puissent permettre des détachements vers les corps métropolitains et que réciproquement des policiers et gendarmes appartenant à des corps nationaux puissent être accueillis dans les corps calédoniens.

Etes-vous favorables à la création de corps de policiers et de gendarmes spécifiques à la NC ?

Ces corps doivent-ils être des corps d'Etat ou des corps de la NC ?

Sans que cela signifie nécessairement l'indépendance (exemple des pays fédéraux) souhaitez-vous que l'ensemble de la compétence ordre public soit transférée à la NC ?

Les autorités coutumières peuvent-elles apporter une contribution au maintien de l'ordre public (Prévention de la délinquance, médiation, réparation pénale) ?