

L'ONU au service du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie

Caroline Gravelat

Discussion Paper 2020/4

Ce Discussion Paper est issu de la conférence de juin 2019 organisée à Nouméa par l'association PIPSA (Pacific Islands Political Studies Association) en collaboration avec le LARJE (Laboratoire de recherches juridiques et économiques) de l'Université de la Nouvelle-Calédonie et le Département des Affaires Pacifiques de l'Australian National University, sur le thème de la "Démocratie, Souveraineté et Autodétermination dans les îles Pacifiques". Il examine le rôle des Nations Unies dans le processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie, dont l'organisation du référendum de 2018.

Les accords Matignon-Oudinot,¹ signés en 1988 entre l'État et les forces politiques calédoniennes, ont permis de ramener la paix en Nouvelle-Calédonie en promettant un référendum d'autodétermination en 1998 au profit des populations dites « intéressées », soit celles qui justifiaient d'un minimum de dix années de résidence en Nouvelle-Calédonie en mettant en place les collectivités provinciales dont deux d'entre-elles, par le jeu des circonscriptions électorales, seraient inévitablement dirigées par des majorités indépendantistes et en accompagnant cette période transitoire de dix années d'une politique volontariste de rééquilibrage économique, social et culturel dont le principal bénéficiaire est « la communauté mélanésienne, originaire du Territoire de Nouvelle-Calédonie, première victime des déséquilibres issus de la colonisation ».² La question de la composition du corps électoral appelé à se prononcer sur l'avenir du territoire est au cœur des préoccupations et des revendications indépendantistes depuis la naissance du mouvement en 1975.

Avec l'Accord de Nouméa signé le 5 mai 1998³ entre l'État, les mouvements indépendantistes et non

indépendantistes, cette question prend une dimension particulière et d'autant plus centrale pour les Kanak que l'idée générale est de poursuivre l'œuvre de décolonisation commencée en 1988. Il s'agit cette fois de renforcer l'autonomie des institutions, qui restent organisées selon une forme fédérale mais sont désormais exclusivement dirigées par des élus calédoniens : les trois provinces dont l'organisation ne change pas et la Nouvelle-Calédonie qui succède au territoire. L'exécutif de la Nouvelle-Calédonie, collectivité générale et centrale, est confié à un gouvernement dit « collégial » car ses décisions doivent être prises collégalement, les membres qui le composent étant dépourvus d'attributions individuelles mais ayant le pouvoir de s'opposer à une décision dès lors qu'elle intervient dans son domaine de responsabilité. Sa représentation est assurée par un Président dont la mission essentielle est de coordonner l'action des autres membres. En outre, la composition du gouvernement est représentative de l'ensemble des forces politiques présentes au Congrès, en charge de l'élection des membres au scrutin proportionnel. Les élus du Congrès sont eux-mêmes issus des assemblées de provinces selon une répartition favorable aux indépendantistes. Le processus de transfert progressif et irréversible des compétences de l'État bénéficie à cette collectivité dont l'organe délibérant, le Congrès, se voit confier un pouvoir législatif, en application du principe de souveraineté partagée voulue par l'Accord de Nouméa. A l'issue des transferts de compétences prévus par de l'Accord de Nouméa, l'État ne doit plus être titulaire que des compétences de souveraineté, dont l'exercice peut néanmoins être partagé avec la Nouvelle-Calédonie, en particulier dans le domaine des relations extérieures. Les membres des assemblées de provinces et du Congrès sont désormais

élus par un collège électoral restreint aux personnes justifiant d'un lien réel et ancien avec la Nouvelle-Calédonie, réunies dans une citoyenneté calédonienne, socle de la communauté de destin.

La période prévue pour durer entre quinze et vingt ans doit se clore par l'organisation d'une consultation décisive d'accèsion à la pleine souveraineté, susceptible d'être répétée à deux reprises en cas d'échec de l'indépendance et à laquelle sont autorisés à participer, les Kanak et les personnes établies en Nouvelle-Calédonie au plus tard en 1994. Le suivi de la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa est assuré par le Comité des signataires réuni annuellement à Paris autour du Premier ministre et/ou du ministre en charge des Outre-mer. Enfin, en signe d'apaisement et comme preuve de l'avancée de la Nouvelle-Calédonie sur le chemin de la décolonisation, l'Accord prévoit explicitement que « le cheminement vers l'émancipation sera porté à la connaissance de l'ONU ».

Utilisée par le mouvement indépendantiste FLNKS⁴ en 1986 pour faire entendre sa voix et contraindre la France à œuvrer en faveur de la décolonisation, ignorée, voir vilipendée par le camp non indépendantiste, l'Organisation des Nations Unies a su s'affirmer au fil des décennies comme actrice incontestée du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie. Deux missions de visite du comité de décolonisation dit C24, un accompagnement technique de l'UNOPS⁵ sur la constitution des listes électorales, une présence du Secrétariat Général pendant et autour de la consultation d'autodétermination du 4 novembre 2018 :⁶ plusieurs mécanismes à la disposition de l'ONU auront été mobilisés pour contribuer à la sincérité et à la sérénité du scrutin d'autodétermination calédonien.

En sollicitant les dispositifs intervenant dans le domaine du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ainsi que ceux créés plus récemment en vue de la promotion de la démocratie, la situation calédonienne est particulière au regard du droit international. Un entre-deux original dans lequel a su s'inscrire la France au moins depuis 1999 pour légitimer à la fois son action et son positionnement de neutralité.

L'organisation aura non seulement été présente mais aura finalement eu un rôle d'objectivisation face à des prétentions contradictoires des mouvements indépendantistes et non indépendantistes, contribuant ainsi à l'apaisement général. Le papier se propose de traiter du sujet de l'accompagnement par les instances de l'ONU de la mise en œuvre du premier référendum

d'autodétermination prévu par l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, des cadres juridiques de celui-ci, de sa réception par la France et de son impact sur le processus global, pour conclure sur les perspectives et les limites de cet accompagnement.

I – DÉCOLONISATION, DROITS DE L'HOMME ET DÉMOCRATIE : DES CADRES JURIDIQUES DISTINCTS CONTRIBUANT À L'ACCOMPAGNEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

A – *Le cadre juridique de la décolonisation*

Le droit international postérieur à la seconde guerre mondiale a posé le principe du droit à l'autodétermination des peuples et construit progressivement un cadre favorisant puis incitant l'émancipation. Consacré pour la première fois par la Charte des Nations Unies, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est devenu, par la volonté des membres de l'Organisation, le fondement de la décolonisation.

Au travers de l'article 73 de la Charte, les puissances administrantes (selon le terme consacré par l'ONU) acceptent de développer les capacités des populations des territoires non autonomes à « s'administrer elles-mêmes », de tenir compte de leurs « aspirations politiques » et de « les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques » et surtout de communiquer régulièrement des renseignements à l'Assemblée Générale sur les réalisations accomplies.

Face au manque de collaboration des États quant à la fourniture d'informations prévue par l'article 73, l'Assemblée Générale est intervenue au travers de différentes résolutions, à la fois pour décliner le principe en en définissant le contenu et ses conséquences et créer des mécanismes d'incitation et de contrôle.

- La résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (appelée charte de la décolonisation) mentionne « l'égalité des nations, grandes ou petites » et affirme que « la sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangère constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme » et « est contraire à la charte des Nations Unies », tout en prévoyant que « des mesures immédiates seront prises dans les territoires sous tutelle, les territoires non autonomes et tous les autres territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance, pour transférer tous

pouvoirs aux peuples de ces territoires ». Y est affirmé le fait que « Le manque de préparation dans les domaines politique, économique ou social ou dans celui de l'enseignement ne doit jamais être pris comme prétexte pour retarder l'indépendance ».

- La résolution 1541 (XV) 15 décembre 1960 relative aux principes qui doivent guider les États membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'article 73 de la charte des Nations Unies, leur est applicable ou non, définit le territoire non autonome comme « géographiquement séparé et ethniquement ou culturellement distinct du pays qui l'administre ». Elle indique également « qu'un territoire non autonome a atteint la pleine autonomie : a) quand il est devenu État indépendant et souverain ; b) quand il s'est librement associé à un État indépendant ; ou c) quand il s'est intégré à un État indépendant ».

- Pour aller plus loin et face aux difficultés rencontrées par les différents peuples ou États, l'ONU crée par la résolution 1654 (XVI) du 27 novembre 1961, un organisme chargé de l'application des deux déclarations de 1960. Il s'agit du « Comité spécial » appelé ensuite « Comité des 24 » ou « Comité de décolonisation ». Il est chargé de déterminer quels territoires sont autonomes ou pas, d'évaluer les situations pour en faire à rapport à l'Assemblée Générale.

- La résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États pose que « le principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes constitue une contribution significative au droit international contemporain » et indique que « la création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même ».

Ces textes a priori juridiquement non contraignants peuvent préfigurer des règles coutumières en voie de formation et constituent un important moyen de pression sur les États.

Et c'est ainsi que la résolution 41/41 A du 2 décembre 1986 a inclus la Nouvelle-Calédonie sur la liste des territoires non autonomes située sous l'article 73 de la Charte de l'ONU et ce malgré une très forte opposition de la France, qui a en vain engagé toute sa puissance diplomatique pour éviter cette réinscription.⁷

Il y est affirmé « le droit inaliénable du peuple de la Nouvelle-Calédonie à l'autodétermination et à l'indépendance conformément aux dispositions de la résolution 1514 (XV) ». Ainsi chaque année les délégations indépendantistes de la Nouvelle-Calédonie voyageaient à New York pour présenter leur cas au Comité. Dès lors, le statut de la Nouvelle-Calédonie au sein des Nations Unies correspond à celui d'un territoire à décoloniser et l'exercice de ses compétences par l'État n'échappe plus au regard international.

A partir des années 1980, la plupart des États membres de l'Assemblée Générale des Nations Unies sont nés du processus d'émancipation dans le cadre de la décolonisation. Aussi la pression sur les puissances administrantes augmente. Les années 1990-2000,⁸ puis 2001-2010⁹ et 2011-2020¹⁰ sont déclarées par l'Assemblée générale des Nations Unies comme étant celles de la Décennie internationale de l'élimination du colonialisme et un plan d'action est adopté à cet effet.

C'est dans ce contexte que la France, après s'être opposée au Comité de décolonisation et à l'Assemblée Générale sur le sujet calédonien pendant des décennies,¹¹ considérant que la Nouvelle-Calédonie ne constituait pas un territoire non-autonome au sens de l'article 73 de la Charte, s'est pleinement inscrite dans le droit international de la décolonisation à partir de 1998 et l'adoption de l'Accord de Nouméa. Le point 3.2.1 de cet Accord prévoit explicitement que « le cheminement vers l'émancipation sera porté à la connaissance de l'ONU ».

Si la relation s'est détendue entre la France et le comité à partir des Accords Matignon Oudinot en 1988, ça n'est véritablement qu'à partir de 1998 que le Gouvernement français collabore activement avec l'instance onusienne. Ainsi, chaque année, la France fournit un rapport sur la mise en œuvre du processus de décolonisation avant l'adoption de la résolution sur la Nouvelle-Calédonie par l'Assemblée Générale en fin d'année. Elle obtient régulièrement des satisfecit lors du débat général en quatrième commission sur la situation en Nouvelle-Calédonie.

Le Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est conformément au plan d'action adopté par l'Assemblée Générale, systématiquement encouragé par le comité de décolonisation à participer à sa réunion annuelle, à son séminaire régional, qui se tient soit dans les Caraïbes, soit dans le Pacifique et aux travaux de la quatrième commission. La Nouvelle-Calédonie y participe la première fois en 2000, puis il faut attendre 2009, pour que le Président du gouvernement,

accompagné d'une délégation représentant l'ensemble des sensibilités politiques, s'exprime devant l'Assemblée Générale.¹² En s'exprimant d'une seule voix devant l'Assemblée Générale, le gouvernement collégial de la Nouvelle-Calédonie a renoué un dialogue avec l'ONU. Lors de son séjour à New York, le président Gomes a invité le comité de décolonisation de l'ONU à tenir son séminaire régional pour le Pacifique en Nouvelle-Calédonie.¹³ L'objectif était de présenter devant l'Assemblée Générale l'avancement du « chemin vers l'émancipation de la Nouvelle-Calédonie ».

En 2010, le séminaire qui se tient donc à Nouméa est l'occasion pour les forces politiques calédoniennes de dresser un tableau complet et consensuel de la situation du territoire. Est exposé le fait que le processus engagé depuis plus de 20 ans repose sur trois piliers : la légitimité des communautés qui coexistent dans le pays ; l'émancipation de la Nouvelle-Calédonie dans le cadre d'un « partage de souveraineté avec la France » pour la durée de l'Accord de Nouméa ; le rééquilibrage politique, économique et culturel. La présence du Président du Congrès, du Président de la Province nord, de plusieurs membres du gouvernement local visait à témoigner de l'esprit de concorde.

Dans les années qui ont suivi, la Nouvelle-Calédonie a été représentée aux réunions de la quatrième commission, soit par le Président du gouvernement soit le vice-président. A noter qu'en 2013, seul le Président du Congrès, Roch Wamytan, chef de file indépendantiste, a fait le déplacement, s'exprimant à la fois en qualité de représentant de la Nouvelle-Calédonie et de pétitionnaire pour le FLNKS, attitude qui jette le trouble sur l'origine du message et qui s'affranchit de la pratique de l'expression collégiale et consensuelle de la voix institutionnelle calédonienne.¹⁴

Le FLNKS, conformément à sa politique de recherche de soutien international est quasi systématiquement présent aux différents rendez-vous du Comité et pétitionnaire chaque année devant l'Assemblée générale des Nations Unies.

S'agissant de la mouvance non indépendantiste, il faut attendre 2015 pour qu'elle s'inscrive dans la dynamique onusienne. Perçue comme une arme entre les mains du FLNKS pour forcer l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, l'action du Comité n'a commencé à retenir une attention positive de la part des partis politiques non indépendantistes qu'au cours des dernières années.

B — Le cadre juridique de l'assistance électorale de l'ONU

Depuis 1956, l'Organisation des Nations Unies participe de diverses manières à la mise en œuvre de processus électoraux. Et pourtant, aucune disposition de la Charte ne renvoie directement à cette question.

Si l'article premier de la Charte des Nations Unies pose le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, fondement juridique des demandes d'indépendance des peuples colonisés, aucune disposition conventionnelle n'impose la supervision internationale des processus d'autodétermination. Progressivement pourtant, l'ONU dont la composition évolue par l'adhésion d'un grand nombre d'anciennes colonies, se fait de plus en plus présente. À partir de 1956 déjà, le Conseil de Tutelle se trouvait en effet en charge du contrôle d'un certain nombre de plébiscites, de référendums et d'élections (Togo en 1956, Cameroun en 1959 ou encore aux Samoa en 1961).¹⁵

Cette tradition de contrôle des opérations électorales des territoires sous tutelle a, par la suite, trouvé des prolongements dans une nouvelle forme d'assistance électorale au profit des États souverains.¹⁶

On retrouve ici l'idée que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes se réalise essentiellement par des élections, auxquelles tout citoyen a droit. Car il s'agit bien d'un droit, reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques — et d'un droit d'une importance particulière, puisqu'il conditionne l'exercice d'autres droits de l'Homme.

C'est à partir de la fin des années 1980, que l'Assemblée générale a commencé à adopter des résolutions pour le renforcement du principe d'élections périodiques et honnêtes en invoquant la Déclaration universelle des droits de l'Homme, en affirmant que « l'autorité des pouvoirs publics repose sur la volonté du peuple, telle qu'elle s'exprime par des élections périodiques et honnêtes ». Ces résolutions¹⁷ visent à concilier un idéal démocratique, qui n'est pas partagé par l'ensemble de la communauté internationale et le principe de non-intervention.

Dans le respect des principes de souveraineté des États et de non-ingérence, l'assistance de l'ONU doit résulter d'un acte volontaire de l'État, sauf dans une certaine mesure dans les cas de décolonisation et d'opérations de maintien de la paix sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Le nécessaire consentement de l'État ne confère pas pour autant à l'ONU une compétence exclusive et son action ne peut revêtir qu'un caractère subsidiaire par rapport à celle des États : les résolutions en la matière rappellent « que la responsabilité première d'organiser des élections libres et honnêtes incombe aux gouvernements », ou insistent sur le fait qu'« il n'est pas toujours nécessaire que l'Organisation des Nations Unies apporte une assistance électorale aux États membres, sauf dans des circonstances spéciales [...] ».

Dans la période récente, le système onusien affirme plus clairement les liens existants entre développement, paix, droits de l'Homme, état de droit, démocratie et bonne gouvernance et insiste sur la tenue d'élections libres et régulières ; l'exemple le plus significatif est l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (l'agenda 2030) dont l'objectif n°16 porte sur ces concepts.

C'est ainsi que la dernière résolution en la matière, la résolution n°72/164 relative au Renforcement du rôle que joue l'Organisation des Nations Unies dans la promotion d'élections périodiques et honnêtes et de la démocratisation adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2017, note « avec satisfaction que les États Membres sont de plus en plus nombreux à recourir aux élections comme moyen pacifique de connaître la volonté du peuple [...] ».

Cette résolution pose le constat que « l'observation des élections par la communauté internationale favorise la liberté et la régularité des scrutins, l'intégrité du processus électoral dans les pays demandeurs, la confiance du public et la participation des électeurs et atténue le risque de troubles liés aux élections ». Bien entendu elle réaffirme « qu'il incombe aux États Membres d'organiser et de tenir des élections en veillant à ce qu'elles soient transparentes, libres et régulières et qu'ils peuvent, dans l'exercice de leur souveraineté, demander aux organisations internationales de leur donner les conseils ou l'assistance dont ils ont besoin pour renforcer et développer leurs institutions et leurs mécanismes électoraux ». Au-delà de la fourniture de conseils et d'autres formes d'assistance aux États, la résolution précise que le secrétariat général peut apporter « un surcroît d'aide sous forme de missions de médiation et de bons offices ».

Donc, l'Organisation n'apporte une assistance électorale aux États Membres intéressés que s'ils en font expressément la demande, ou si elle est mandatée en ce sens par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale.

Comme l'a affirmé l'Assemblée en de multiples occasions, l'assistance apportée par l'ONU doit être objective, impartiale, neutre et indépendante, respecter pleinement le principe de souveraineté et tenir compte du fait que l'organisation des élections relève de la responsabilité des États Membres.¹⁸

En 1991, le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques a été désigné comme Coordinnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale. Il est épaulé par la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA) et plus précisément la Division de l'assistance électorale.

A cet égard, le Secrétaire général distingue plusieurs types d'assistance, que l'on peut réunir dans deux grands ensembles. Le premier ensemble regroupe les missions qui consistent essentiellement en une aide matérielle, technique ou intellectuelle. Dans ces cas, il suffit qu'une demande formelle de l'État concerné ait été adressée à la Division et qu'une mission d'évaluation ait rendu des conclusions favorables, pour que l'assistance soit accordée par le coordinateur, sous l'autorité du Secrétaire général. Ce dernier dispose donc d'une autonomie complète, dans la mesure où l'envoi d'une mission résulte essentiellement d'un accord entre lui et l'État concerné.

Le deuxième ensemble réunit les missions dans lesquelles l'Organisation est appelée à s'impliquer en tant qu'acteur du processus, qu'elle ait pour mandat d'organiser les élections ou d'en contrôler les résultats. Ces missions nécessitent un mandat officiel émanant du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale.

II – SUIVI, RECOMMANDATIONS ET ACTIONS CONCRÈTES : LA MOBILISATION DES MÉCANISMES ONUSIENS EN NOUVELLE-CALÉDONIE

A – Les missions de visite du comité de décolonisation

1 – La mission de visite de 2014 : l'appropriation par les partis non indépendantistes

Dans un contexte de fortes tensions entre certains partis indépendantistes, l'État et les partis non indépendantistes sur le corps électoral spécial pour les élections provinciales qui fonde la citoyenneté calédonienne, le comité de décolonisation propose d'organiser une mission de visite en Nouvelle-Calédonie pour suivre la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa.

En effet, en s'appuyant sur le dispositif de restriction du corps électoral mis en place par les accords Matignon-Oudinot en 1988, l'Accord de Nouméa crée une citoyenneté calédonienne, résultat de deux décennies de lutte des indépendantistes. En 2014, le litige portait sur la composition de ce corps électoral spécial pour l'élection des membres des assemblées de province et du Congrès. En 1999, par l'effet d'une réserve d'interprétation imposée par le Conseil Constitutionnel,¹⁹ le corps électoral était considéré comme « glissant », c'est à dire ouvert aux personnes justifiant de dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie, sans autres conditions. La révision constitutionnelle de 2007²⁰ a rétabli une condition cumulative que les indépendantistes considéraient comme un acquis de l'Accord de Nouméa : l'établissement en Nouvelle-Calédonie avant le 8 novembre 1998, matérialisée par l'effectivité de l'inscription sur les listes électorales de 1998. Certains leaders indépendantistes considéraient (et continuent de considérer) que certaines personnes avaient été indûment inscrites sur la liste électorale spéciale car elles ne figuraient pas sur la liste électorale générale établie en 1998. Bien qu'il ne s'agisse pas de la liste électorale en vue de la consultation d'accession à la pleine souveraineté, dont la composition est encore différente, ce corps électoral spécial pour les élections provinciales et au Congrès revêt une importance toute particulière pour les indépendantistes car d'une part, il permet de désigner les dirigeants du pays et d'autre part, il liste les citoyens ayant vocation à devenir les nationaux de la Nouvelle-Calédonie en cas d'indépendance.

La mission avait été suscitée par Roch Wamytan, Président du Congrès, au nom du groupe UC-FLNKS au Congrès qui dénonçait des fraudes imputables à l'État dans la constitution des listes électorales. Elle avait finalement été acceptée et même souhaitée par la France dans un souci de transparence.²¹ Localement, à l'approche imminente des échéances électorales, certains partis politiques, plus particulièrement et pas exclusivement les partis non indépendantistes, ont vu avec réticence l'arrivée de la délégation du C24 sur le territoire.

La clarté du message de la mission de travail du C24 sur son mandat — qui consistait à observer la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa, avec un focus particulier sur la constitution des listes électorales provinciales, sa volonté de rencontrer tous les interlocuteurs et son impartialité, ont peu à peu suscité l'intérêt des différents acteurs de la vie politique.

Au final, la mission a rencontré toutes les tendances politiques et a pu se rendre compte par elle-même des efforts de rééquilibrage, de développement économique et de formation des calédoniens ainsi que les difficultés rencontrées et les inégalités persistantes.

Le rapport de visite invite la France à poursuivre sa présentation de tous les éléments pertinents de la réalité calédonienne. Il souligne combien les occasions de s'exprimer devant le C24 doivent être saisies par toutes les parties pour faire entendre leurs points de vue.

Concernant le processus de révision des listes électorales, le rapport ne se prononce pas sur le fond mais énumère l'ensemble des points qui semblent faire question. Le rapport insiste sur le fait qu'il appartient bien aux parties à l'Accord de Nouméa de s'entendre pour corriger les dysfonctionnements constatés et suggère de revoir le fonctionnement des commissions administratives spéciales en charge de la révision des listes électorales.²² Ces préconisations seront prises en compte et des compromis politiques seront trouvés à l'occasion des rencontres des comités des signataires (comités de pilotage de l'Accord de Nouméa) de 2015 et 2016.²³

S'il est difficile d'évaluer l'impact réel des conclusions et recommandations du C24 issues de son rapport sur l'appréhension des difficultés par les responsables politiques calédoniens, il est permis d'affirmer que la visite aura eu un effet d'apaisement ou plutôt de non-dramatisation du problème et probablement d'encouragement. Le C24 prend en effet bien soin d'évoquer l'existence d'un « destin commun » de tous les calédoniens, idée fondatrice des compromis de l'Accord de Nouméa. Il s'inquiète à ce titre d'un contexte sociopolitique « fragile » et invite toutes les parties à entreprendre un dialogue serein pour aborder l'après 2018.

S'agissant de la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa, il recommande à la France de poursuivre les initiatives en faveur de la formation et du renforcement de la capacité des calédoniens dans l'optique du transfert des compétences afin de leur permettre de « décider de leur avenir » et appelle enfin à une plus grande insertion de la Nouvelle-Calédonie dans la région Asie-Pacifique.

Il est intéressant de noter que plusieurs de ces recommandations ont trouvé des développements ces dernières années notamment dans le domaine de la formation des cadres et l'insertion régionale avec l'adhésion de la Nouvelle-Calédonie au Forum des Iles du Pacifique.

Cette visite a plus spécifiquement et de manière historique posé les bases d'une relation de confiance entre l'Organisation et les partis non indépendantistes,

tout en déclenchant une prise de conscience des dirigeants partisans du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France de l'importance de faire entendre leur voix auprès de la communauté internationale.

A partir de 2014 et à quelques exceptions près, la mouvance non indépendantiste est également pétitionnaire pour s'exprimer devant la quatrième commission de l'Assemblée générale.

Dans le même sens, à compter de cette visite, la France est représentée aux séminaires annuels du comité de décolonisation, non plus par des diplomates rompus à ce type d'exercice mais par des agents du haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, susceptibles d'apporter des éclairages pertinents sur l'évolution de la situation sur le terrain.

2 — La mission de visite de 2018 : la confirmation de la confiance et l'objectivisation de la situation

La seconde visite du comité de décolonisation répond à une initiative du Comité lui-même. Après avoir été actée de manière consensuelle lors du comité des signataires du 2 novembre 2017, elle s'est déroulée en mars 2018 en Nouvelle-Calédonie, soit quelques mois avant le référendum d'autodétermination et s'est achevée à Paris par l'entretien avec la Ministre des Outre-Mer. Le mandat que la mission s'était fixé était de « recueillir des informations de première main sur la situation relative aux divers aspects de l'application en Nouvelle-Calédonie de l'Accord de Nouméa de 1998 et aider le territoire, conformément à l'Accord, à préparer le référendum sur l'autodétermination ». La délégation, conduite par Cuba, a souligné que la mission était impartiale et n'entendait pas s'ingérer dans le référendum. Tout règlement de la question de la Nouvelle-Calédonie serait la prérogative des parties concernées, en particulier du peuple néo-calédonien.

S'agissant des observations, au-delà du constat d'une situation en matière de sécurité « calme et pacifique », le rapport²⁴ note une situation globale « incertaine et fragile » à mettre en lien avec un phénomène de délinquance. Les préparatifs du référendum sont jugés « en bonne voie et bien engagés » (nette amélioration par rapport à 2014) dans la perspective de parvenir à un résultat acceptable par tous. Il revient en détail sur les mesures prises ces dernières années pour préparer le référendum dans les meilleures conditions et salue à plusieurs reprises les efforts dans ce domaine ainsi que plus globalement la volonté politique de remédier

aux déséquilibres économiques et sociaux observés en Nouvelle-Calédonie.

Les observations et les recommandations ne rouvrent pas la question du corps électoral qui avait été au cœur des préoccupations politiques en 2017 et qui avaient été traitées à l'occasion du comité des signataires du mois de décembre.

Le comité constate que plusieurs des recommandations avaient déjà été mises en œuvre depuis les conclusions du comité des signataires du 27 mars 2018 (campagne de sensibilisation, présence des agences onusiennes lors du référendum, mise en place d'un dispositif de sécurité).

Les représentants du Cuba, de l'Indonésie, de la Papouasie Nouvelle-Guinée et de l'Irak, membres de la mission, expriment une certaine inquiétude quant au choix du libellé de la question posée au référendum et au déficit de communication sur les conséquences du résultat. Tout en observant des progrès en matière économique et sociale à la suite de la mise en œuvre de la politique de rééquilibrage, ils considèrent que « beaucoup reste à faire pour éliminer les inégalités » et notent la « persistance d'une discrimination raciale à peine voilée, en particulier à l'égard des Kanak ».

B — L'assistance électorale en Nouvelle-Calédonie

Au regard de la situation calédonienne, les stratégies de mobilisation des mécanismes d'assistance électorale mises en œuvre à la fois par la France et par l'ONU méritent un examen approfondi. L'ONU a été mobilisée à la fois pour la constitution des listes électorales et pour l'observation ou plutôt la « non-observation » du référendum d'autodétermination.

1 — La constitution des listes électorales

Dans le cadre du groupe de travail restreint sur les listes électorales mis en place par l'État en 2014, les représentants de l'Union Calédonienne²⁵ ont sollicité l'État afin de permettre la participation de l'ONU aux travaux électoraux. Cette demande s'inscrivait d'une part dans le contexte de soupçons de fraude de la part d'une partie des groupes politiques indépendantistes en matière d'inscription sur la liste électorale spéciale provinciale et, d'autre part, dans le souhait des partenaires calédoniens de voir évoluer le format des commissions administratives spéciales en charge de la révision des listes électorales.

La composition des commissions était en effet considérée comme déséquilibrée, engendrant un risque de prise de décisions sans aucune cohérence et au gré de majorités discutables (pour mémoire, elles sont composées d'un magistrat, d'un représentant de l'État et de quatre électeurs désignés de manière équilibrée par les instances politiques). Cette difficulté avait été mise en avant dans les conclusions du rapport de la mission de visite du C 24 en 2014, suite aux échanges avec les partis indépendantistes²⁶ et avec les magistrats en charge des révisions des listes électorales.²⁷

Dans ce contexte, les membres du comité des signataires extraordinaire du 5 juin 2015 ont proposé d'ajouter « une personnalité qualifiée indépendante » au sein des commissions administratives spéciales. Un consensus politique s'est dégagé autour de l'idée que ces personnalités puissent être des experts désignés par l'ONU.²⁸ Ce sont donc, au total, 14 experts qui ont siégé dans les commissions administratives spéciales en tant que « personnalité qualifiée indépendante » conformément au décret n°2015-1753 du 23 décembre 2015. Le quinzième expert était chargé de coordonner l'équipe.

La mission confiée à ces experts consistait à observer, d'une part, les travaux de révision de la liste électorale spéciale pour l'élection des membres des assemblées de provinces et du Congrès (dite « LESP — liste électorale spéciale provinciale »²⁹) et, d'autre part, les travaux d'établissement initial de la liste électorale spéciale pour la consultation de la Nouvelle-Calédonie en vue de l'accession à la pleine souveraineté (dite « LESC — liste électorale spéciale consultation »). Il leur est demandé de rédiger un rapport d'activité relatif au déroulement des opérations qui sera présenté au ministre des Outre-mer et au Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, au plus tard un mois après chaque révision de chacune des deux listes électorales spéciales concernées.

Ces experts électoraux, bien que formellement nommés par l'État, sont désignés et coordonnés par l'UNOPS, chargé de fournir des services pour le système des Nations Unies et ses États Membres et notamment un appui opérationnel, logistique et d'autres formes de soutien au processus électoral.

Très bien acceptés, les experts ont réalisé un travail de qualité, n'hésitant pas à se rendre disponibles pour les groupes politiques qui le souhaitent, refusant toutefois à étendre leur expertise à des considérations politiques. Leur présence a permis aux travaux de se dérouler dans une ambiance sereine, même si quelques

recours contentieux ont été déposés devant le tribunal à l'issue de la procédure de révision des listes.

Le bilan a été jugé positif à la fois par l'État et par les acteurs calédoniens. La réception du rapport de mission confirme cette appréciation. Si des améliorations du mode de fonctionnement des commissions ont été proposées, les experts de l'ONU n'ont relevé aucune fraude en matière électorale et les recommandations énoncées ont largement été suivies par l'État (campagne de proximité pour l'inscription sur les listes, mise à jour de certains fichiers utiles à la révision des listes, formation des agents communaux en charge des élections).

Compte tenu des années charnières que constituent les années 2017 et 2018, de nouvelles missions d'assistance aux travaux de révision des listes électorales spéciales en 2017 ont été sollicitées par l'État. La mission d'expertise de l'ONU a été renouvelée en 2017 et les années suivantes, dans une relative indifférence. Les calédoniens se sont habitués à la présence de l'ONU, pourtant initialement perçue comme une ingérence par beaucoup. De nouveaux rapports, qui n'ont pas fait l'objet de contestations ou de commentaires politiques ont constaté les progrès réalisés.

En 2018, le groupe d'experts a également pris part aux opérations de révision complémentaire de ces listes entre mars et août 2018. Trois rapports de mission ont ainsi été rendus par ce groupe d'experts, fin juin pour les révisions ordinaires, fin août pour la révision complémentaire de la liste électorale provinciale (LESP) et fin septembre pour la révision de la LESC. Ce dernier rapport prend acte du fait que « les experts ont constaté de réels efforts consentis cette année 2018 pour parvenir à l'exhaustivité de la LESC ». Ce constat est à mettre en lien avec les recommandations formulées par James Anaya, rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, dans son rapport de visite en Nouvelle-Calédonie en 2011. Ce dernier avait considéré qu'« il faudrait s'efforcer d'accroître la participation des Kanak à la vie électorale et faire disparaître tout ce qui ferait obstacle à cette participation. Il conviendrait de prêter une attention particulière à l'inscription des Kanak sur les listes électorales aux fins des futurs référendums sur le statut de la Nouvelle-Calédonie ».³⁰ Cette préoccupation avait été prise en compte par les partenaires de l'Accord de Nouméa qui se sont entendus fin 2017³¹ pour une inscription d'office sur la liste électorale référendaire, sans démarches, de l'ensemble des personnes de statut civil coutumier (donc les Kanak).

2 — La « non-observation » du scrutin d'auto-détermination

Dès 2017, alors que les partenaires politiques craignaient une non-acceptation des résultats de la consultation, l'idée d'une observation du scrutin par l'ONU s'est imposée comme une évidence. L'Organisation avait gagné la confiance de tous, y compris de la France qui avait pourtant mal réagi en 1987 contre les reproches formulés par certains États, dont les pays membres du Forum des Îles du Pacifique, qui entendaient que le référendum se déroule sous contrôle de l'ONU.³² La situation était toute différente en 1987 puisqu'il s'agissait du référendum imposé aux indépendantistes. Contestant les conditions d'inscription sur les listes électorales et en particulier l'ouverture aux résidents ne justifiant que de trois ans de résidence, le FLNKS avait lancé un mot d'ordre de boycott et la situation s'est très vite dégradée pour se finir par la prise d'otage de la grotte d'Ouvéa en 1988. Alors que la France soutenait le contraire en 1987, plus personne ne considère aujourd'hui ce référendum comme un acte d'autodétermination.

Un des paradoxes du contexte politique calédonien est que d'un côté il est demandé à la France de prendre parti et d'un autre côté il lui est reproché son manque d'impartialité. La présence de l'ONU non seulement conforte son positionnement de neutralité mais est susceptible d'apporter une garantie supplémentaire à la sincérité du scrutin.

Dès lors, se pose la question du type d'assistance électorale à mettre en œuvre. En effet, l'Accord de Nouméa place la Nouvelle-Calédonie dans un processus de décolonisation susceptible de justifier une intervention de type « observation » de la part des instances onusiennes, comme cela a pu se faire dans le passé. L'exemple régional régulièrement cité est celui de Samoa. Mais le référendum d'indépendance des Samoa s'est tenu dans un contexte de fin de tutelle, fondement juridique à l'intervention de l'ONU. A Tokelau, le référendum s'est tenu en présence d'un membre du comité de décolonisation.

Comme nous l'avons vu, aujourd'hui l'observation électorale assurée par l'ONU doit non seulement répondre à une demande de l'État mais doit faire l'objet d'un mandat du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, le plus souvent dans le cadre d'une opération de maintien de la paix ou d'un processus de consolidation de la paix.

Ce sont donc les mécanismes de l'assistance électorale dans le registre de la démocratie et des droits de l'Homme qui ont été mobilisés pour accompagner le déroulement de la procédure référendaire et plus précisément le déploiement sous coordination UNOPS d'un groupe d'experts électoraux, en amont et pendant la consultation. L'objectif de la mission était d'assister au déroulement du référendum et de faire rapport au Secrétaire général des Nations Unies sur l'environnement politique et l'organisation technique de la consultation.

Cette mission d'assistance, même si elle s'inscrit dans un contexte global de suivi par l'ONU du processus de décolonisation de la Nouvelle-Calédonie, voulu par le FLNKS et officialisé dans l'Accord de Nouméa, est sans lien juridique avec le comité de décolonisation et obéit aux mécanismes de la démocratie soutenue par l'organisation. Et pour s'en convaincre, nous pouvons nous référer à la dernière résolution relative à la Nouvelle-Calédonie adoptée en décembre 2018³³ dans laquelle l'Assemblée générale « Se félicite que la Puissance administrante ait communiqué au Comité spécial le rapport final de la mission d'experts électoraux envoyée en Nouvelle-Calédonie ». Il revient donc à la France de communiquer ou non les conclusions des missions d'assistance électorale au comité de décolonisation.

Le rapport de mission rendu quelques semaines après la consultation du 4 novembre revient sur l'historique, la position des différents acteurs politiques et les mesures prises en vue de l'organisation du référendum. On y trouve l'expression de la bonne appréciation du déroulement de la campagne électorale (§32 et 74), qui est mis au crédit du gouvernement français (« le gouvernement français a particulièrement joué un rôle déterminant dans la réussite du référendum, notamment à travers l'engagement personnel du Premier Ministre [...] »). Tout en pointant les faiblesses du scrutin, en particulier s'agissant de l'exercice du droit de vote par procuration et l'absence d'inscriptions sur les listes électorales d'électeurs potentiels, le rapport reconnaît que « les opérations électorales se sont déroulées dans la transparence et dans la légalité ».

Sept recommandations sont formulées, dont la plupart s'inscrivent dans le cadre des mesures déjà prises au niveau national ou relevant de la coopération avec les Nations Unies (dialogue avec toutes les parties, mise en œuvre d'une politique économique, sociale et culturelle centrée sur la résorption des inégalités,

amélioration des fichiers électoraux, campagne de sensibilisation sur l'enjeu des élections).

III — QUELQUES LIMITES DANS L'ACCOMPAGNEMENT POSITIF PAR L'ONU

Finalement l'accompagnement du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie par l'ONU est globalement vertueux pour l'ensemble des parties prenantes. L'ONU et plus particulièrement le comité de décolonisation y voit une source de valorisation de son action alors que le processus avance peu dans les 17 autres territoires non autonomes dont il est en charge du suivi. La France y trouve un moyen de légitimer et d'objectiver son action tant aux yeux des partenaires locaux que de la communauté internationale, qui présente régulièrement la Nouvelle-Calédonie comme exemple de décolonisation positive. Les groupes politiques calédoniens y cherchent un garde-fou contre les risques de dérives extrémistes et une garantie du suivi de la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa.

Néanmoins certains aspects des recommandations régulièrement formulées par le comité de décolonisation, les experts électoraux ou l'assemblée générale méritent quelques réflexions. Sans prétendre à l'exhaustivité, trois catégories de demandes ont retenu notre attention. La première concerne l'information de la population calédonienne quant aux conséquences du résultat des consultations référendaires. La seconde correspond aux recommandations, parfois très fermes, visant à demander à la France d'agir dans des domaines de compétences transférés à la Nouvelle-Calédonie et pour lesquels elle n'a plus de pouvoirs. La dernière a trait aux problématiques migratoires.

A — L'absence d'actions d'information au profit du peuple calédonien sur les implications de son choix

Est régulièrement affirmée l'importance de faire prendre conscience aux populations des territoires non autonomes des options qui leur sont offertes dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination. Et dans les résolutions les plus récentes, l'Assemblée générale insiste plus particulièrement sur la responsabilité de la puissance administrante en ce domaine (information du peuple calédonien sur la nature de l'autodétermination), ainsi que sur le soutien qu'est susceptible d'apporter l'ONU en la matière.

La puissance administrante a transmis à chaque électeur, en amont du scrutin, une communication³⁴

visant à présenter les conséquences du « oui » et les conséquences du « non ». L'exercice est bien entendu périlleux, dans la mesure où la description des conséquences constitue l'objet même des campagnes électorales référendaires, les responsables politiques se considérant investis de cette mission. En outre, l'État ne saurait s'exprimer sur les conséquences autres que juridiques d'une pleine souveraineté. De même, et dans la mesure où l'Accord de Nouméa est un dispositif transitoire, il est impossible pour l'État de préciser les suites en cas de refus des calédoniens d'accéder à la pleine souveraineté. Il ne saurait anticiper sur les suites quel que soit le choix des calédoniens.

D'où une communication strictement juridique limitée à la déclinaison des conséquences immédiates qui, à n'en pas douter, a peu éclairé les calédoniens légitimement et essentiellement préoccupés par les incidences sur leur bien-être, leur vie quotidienne. Un papier similaire a été diffusé dans la perspective de la consultation du 4 octobre 2020 : même question, même communication.

L'Assemblée générale quant à elle, assigne au comité de décolonisation la mission de « veiller à ce que les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies mènent une campagne de sensibilisation active visant à aider le peuple du territoire à mieux comprendre les options qui s'offrent à lui en matière d'autodétermination » tout en réaffirmant « qu'en fin de compte, c'est au peuple néo-calédonien lui-même qu'il appartient de déterminer librement et équitablement son futur statut politique, conformément aux dispositions applicables de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux et de ses résolutions pertinentes ».³⁵

Elle propose de « mettre au point des programmes d'éducation politique dans le territoire afin de faire prendre conscience à la population de son droit à l'autodétermination, compte tenu des différents statuts politiques légitimes envisageables sur la base des principes clairement définis dans sa résolution 1541 (XV) et ses autres résolutions et décisions pertinentes ».

Rien n'est en revanche précisé quant aux modalités de mise en œuvre de cette ambition. Or les options auxquelles fait référence l'Assemblée générale sont un sujet de litige politique en Nouvelle-Calédonie. Les indépendantistes ne retiennent que la seule résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960, qui indique qu'un « territoire non autonome a atteint la pleine autonomie : a) quand il est devenu État indépendant

et souverain ; b) quand il s'est librement associé à un État indépendant ; ou c) quand il s'est intégré à un État indépendant ». Dans la mesure où elle ne préjuge pas du résultat du choix du peuple, qui a le droit de choisir de rester dépendant, les non indépendantistes privilégient la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 qui précise qu'un peuple peut exercer son droit de libre disposition par « la création d'un État souverain et indépendant, la libre association, l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple ».

B — L'absence de prise en compte de l'autonomie réelle de la Nouvelle-Calédonie

Le second type de recommandations retenant notre attention est celui relatif à la situation économique et à l'exploitation des ressources naturelles. En effet, l'AGNU prie « la puissance administrante de prendre des mesures propres à protéger et garantir le droit inaliénable des Néo-Calédoniens sur leurs ressources naturelles et celui de rester maîtres de la valeur future de ces ressources, et demande à la Puissance administrante de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les droits de propriété des Néo-Calédoniens ». ³⁶ Or en Nouvelle-Calédonie, l'État ne détient plus aucune compétence sur les ressources naturelles (à l'exception de celles liées au nucléaire) ni sur le régime des biens : nickel chrome, cobalt, terres rares, hydrocarbures, ressources biologiques et non biologiques de la ZEE, du plateau continental et de la mer territoriale, droit de propriété. Tous les pouvoirs dans ces domaines ont été transférés et sont désormais de la responsabilité des autorités des provinces ou de la Nouvelle-Calédonie (Congrès et gouvernement). ³⁷

Cette insistance de l'AGNU et sa détermination à faire reposer cette responsabilité sur la puissance administrante, quelle que soit la réalité de la situation, sont plus que paradoxales. Elles relèvent de la malhonnêteté intellectuelle ou de l'incapacité de l'institution à dépasser la conception manichéenne de la décolonisation. En ce sens, elles contiennent en germe la négation de l'Accord de Nouméa, en tant que processus de décolonisation.

Pour illustrer la difficulté dans laquelle se trouve la France face aux prières comminatoires de l'AGNU, l'initiative malheureuse de l'État qui a souhaité, en 2018, répondre aux préoccupations des calédoniens, relayées par les instances onusiennes, inscrire à

l'agenda du comité des signataires les questions de développement économique et social. Il s'est vu opposer une fin de non-recevoir des partis indépendantistes, refusant de voir l'État s'intéresser à des sujets touchant à des domaines de compétences déjà transférés. Un des partis indépendantistes a quitté la table du comité des signataires lorsqu'il s'est agi de ces questions. ³⁸

Ainsi, il sera difficile pour la France de répondre à la demande de l'AGNU, formulée dans la dernière résolution qui vise à « mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 dans le territoire, afin de bâtir une communauté durable et de ne laisser personne de côté ».

C'est la quadrature du cercle et il y a urgence à ce que l'ONU prenne en compte la réalité du processus de décolonisation posé par l'Accord de Nouméa, reposant sur un transfert progressif des pouvoirs et des compétences de l'État vers les institutions calédoniennes : la France, puissance administrante n'est plus en responsabilité sur la grande majorité des sujets en Nouvelle-Calédonie. Par ses recommandations injonctives à l'adresse de la France, elle induit une perception erronée de la situation juridique et politique de la Nouvelle-Calédonie et place le chemin parcouru depuis vingt ans dans une perspective négative.

C — La difficulté à appréhender la problématique des flux de population

Enfin, le comité de décolonisation « prie la Puissance administrante de prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre aux préoccupations relatives à la promotion de l'accueil systématique d'immigrants étrangers en Nouvelle-Calédonie ». ³⁹ Or, la Nouvelle-Calédonie ne connaît pas de problèmes d'immigration de l'étranger. Le comité fait-il référence aux français, aux flux de population de Métropole ? Si ce sens devait être retenu, il ferait écho au point n°11 du Plan d'action pour la deuxième Décennie internationale de l'élimination du colonialisme qui prévoit que « Les puissances administrantes devraient veiller à ce que l'exercice du droit à l'autodétermination ne soit pas entravé par des modifications de la composition démographique dues à l'immigration ou au déplacement de populations dans les territoires qu'elles administrent ». Ce point, ⁴⁰ au cœur de la conflictualité calédonienne n'a jamais fait l'objet d'une étude approfondie officielle par une instance indépendante.

C'est une des raisons pour lesquelles l'Union Calédonienne demande à ce que l'ONU puisse réaliser un audit de la décolonisation. Cette demande, acceptée par tous les partenaires politiques, n'a pas abouti en 2018 puisque le Secrétaire général des Nations-unies a considéré qu'il ne s'agissait pas d'une prérogative de l'Organisation. L'organisation a ainsi elle-même posé une limite à l'accompagnement de la Nouvelle-Calédonie. Finalement, à l'occasion du XIX^{ème} comité des signataires le 10 octobre 2019, « concernant l'audit de décolonisation, il a été décidé de lancer un appel d'offres sur la base du cahier des charges validé fin 2017 ».

Ce point, qui est un des sujets politiques les plus sensibles mérite en effet d'être abordé et traité par une instance neutre pour objectiver et dépassionner le débat. Quelle que soit l'autorité susceptible de s'y pencher, son approche devra s'inscrire dans les orientations données par l'Accord de Nouméa, comme le fait systématiquement l'ONU. A défaut, le risque de déstabilisation d'une situation jugée fragile par l'ONU est immense.

En effet, l'enjeu est la détermination du peuple titulaire du droit à disposer de lui-même. Colonie de peuplement, la Nouvelle-Calédonie voit cohabiter aux côtés de la population autochtone Kanak des communautés d'origines diverses. Le peuple Kanak représentant aujourd'hui environ 40% de la population, est consacré par l'Accord de Nouméa qui reconnaît également la légitimité des autres populations calédoniennes. Le préambule de l'accord de Nouméa affirme qu'« Il est aujourd'hui nécessaire de poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun ». Aussi, la question de la définition des titulaires du droit à l'autodétermination est théoriquement réglée par l'Accord de Nouméa et les résolutions de l'AGNU intègrent cette réalité en entérinant la notion de peuple néo-calédonien. Mais la tentation de remise en cause de cet acquis historique n'est pas à sous-estimer. En ce sens, Roch Wamytan martèle que le droit à l'autodétermination est « un droit dont l'exercice est réservé à des peuples qui, à un moment donné de leur histoire, ont été colonisés par des peuples européens venus dans le Pacifique chercher des terres à coloniser ou à évangéliser » et dénonce « l' "immigration massive" encouragée par la France qui pourrait "enterrer" les revendications d'indépendance », nous apprend le document de couverture des réunions du comité de décolonisation du 22 juin 2018.⁴¹

Conclusion

Le dispositif d'accompagnement par l'ONU des opérations référendaires de 2018 a été renouvelé à l'identique en 2020 : experts présents depuis le mois de mars dans la cadre de la révision annuelle des listes électorales, mission de non-observation autour du second scrutin d'autodétermination prévu pour le 4 octobre. Seul le contexte sanitaire a changé. Afin de protéger le pays qui ne compte aucun cas de contamination locale par le COVID-19, tous les représentants des Nations Unies missionnés pour le scrutin ont été astreints à un strict confinement de deux semaines à l'hôtel à Nouméa avant de pouvoir rencontrer les acteurs locaux et se déployer dans les bureaux de vote.

A la veille de la seconde consultation pour l'accession à la pleine souveraineté prévue par l'Accord de Nouméa, rien ne permettait d'affirmer que le résultat serait très différent de celui du scrutin de 4 novembre 2018 qui avait vu le non à l'indépendance l'emporter à 56,67% des votants avec un taux de participation de 81%. L'ambiance pendant la campagne paraissait toutefois plus tendue entre les indépendantistes et l'État. Le FLNKS reprochait en effet à l'État d'avoir violé le principe constitutionnel d'irréversibilité des transferts de compétence en confiant au représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie le pouvoir de prendre les mesures nécessaires à la gestion de la crise sanitaire d'une part et d'autre part d'avoir fait preuve de partialité en autorisant les non indépendantistes à utiliser les couleurs du drapeau national dans la campagne référendaire. Nul doute que ces tensions seront portées à la connaissance des experts de l'ONU et que le rapport 2020 en fera état. Par ailleurs, alors qu'en 2018, les forces antagonistes s'entendaient sur la nécessité d'une communication de l'État qui s'en tienne aux stricts aspects juridiques immédiats, le FLNKS a déploré le manque d'engagement des instances nationales dans la construction de l'après en cas de victoire du oui à l'indépendance. La demande indépendantiste visait surtout à obtenir un engagement de la France sur le maintien de la nationalité française à tous les nationaux de Kanaky-Nouvelle-Calédonie.

A l'issue du processus référendaire de l'Accord de Nouméa, la délicate problématique sur laquelle le comité de décolonisation devrait être amené à se pencher, est celle de la désinscription de la Nouvelle-Calédonie de la liste des territoires non autonomes de l'article 73 de la Charte. Si la réponse est évidente

en cas d'accession à l'indépendance, elle ne l'est pas en cas de triple victoire du non. Le peuple calédonien, auquel il est fait référence dans les résolutions annuelles de l'AGNU relatives à la Nouvelle-Calédonie, aura exercé son droit à l'autodétermination et aura décidé de demeurer intégré à un État indépendant. L'Accord de Nouméa, muet sur le sujet, prévoit simplement que « si la réponse est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée » et que « tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette irréversibilité étant constitutionnellement garantie ». De ces formulations et du caractère transitoire de l'Accord de Nouméa, il faut comprendre que des négociations doivent être organisées de façon à aboutir à un accord sur l'organisation institutionnelle et le lien avec la République française. Les non indépendantistes, qui appellent à un accord pérenne, ne se disent toutefois pas opposés à ce que le compromis intègre un mécanisme permettant aux calédoniens de provoquer un référendum en vue de l'accession à l'indépendance. Dans un tel scénario, l'ONU, qui aura accompagné le processus d'émancipation, qui n'aura pas émis de réserve quant à la validité du scrutin, mettra-t-elle en application ses propres résolutions qui prévoient « qu'un territoire non autonome a atteint la pleine autonomie : [...] c) quand il s'est intégré à un État indépendant » ? L'organisation universelle peut aussi considérer que le maintien d'une capacité d'option pour l'indépendance dans le nouveau dispositif institutionnel légitime le maintien sur la liste des territoires à décoloniser ou encore que la persistance de la revendication indépendantiste d'une partie du peuple calédonien gèle la situation. En d'autres termes, l'indépendance est-elle finalement pour l'ONU la seule voie valable de décolonisation ?

Acknowledgements

Je souhaite remercier la PIPSA et l'ANU de m'avoir permis de publier ce papier ainsi que les deux relecteurs anonymes pour leur relecture attentive et leurs conseils avisés.

Author notes

Caroline Gravelat est maître de conférences associé en droit public à l'Université de la Nouvelle-Calédonie et membre du

LARJE — *Laboratoire de recherches juridiques et économiques. De 2010 à 2017, elle était conseillère pour les relations internationales auprès du Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et de 2017 à 2019, conseillère pour les affaires politiques et les suites de l'Accord de Nouméa.*

Endnotes

1. Accords de Matignon-Oudinot intervenus le 26 juin 1988 sur la Nouvelle-Calédonie. [Texte intégral en ligne.](#)
2. Exposé des motifs du projet de loi qui deviendra la loi 88-1028 du 8 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.
3. Le texte de l'accord et son préambule peuvent facilement être consultés sur le site [du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie](#). Pour comprendre l'Accord de Nouméa, voir Faberon (2002).
4. Front de Libération Kanak et Socialiste.
5. Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) : organe opérationnel des Nations Unies qui fournit une large gamme de services, notamment en matière de conseils techniques et de mise en œuvre de projets, afin d'aider les Nations Unies et ses partenaires à mettre en œuvre des projets humanitaires, de développement et de consolidation de la paix et de la sécurité.
6. Premier référendum d'autodétermination dans le processus d'émancipation prévu par l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998. Jusqu'à trois référendums sont prévus par l'Accord, en cas de vote négatif aux deux premiers.
7. La Nouvelle-Calédonie, comme la Polynésie française, figurait à l'origine sur la liste des territoires autonomes fournie par la France a fait l'objet d'une désinscription de fait suite à l'adoption de la Constitution de la IV^{ème} République du 27 octobre 1946.
8. Résolution 43/47 de l'Assemblée générale, *Décennie internationale de l'élimination du colonialisme*, A/RES/43/47 (22 décembre 1988).
9. Résolution 55/146 de l'Assemblée générale, *Deuxième Décennie internationale de l'élimination du colonialisme*, A/RES/55/146 (8 décembre 2000).
10. Résolution 65/119 de l'Assemblée générale, *Troisième Décennie internationale de l'élimination du colonialisme*, A/RES/65/119 (10 décembre 2010).
11. Pour un historique complet voir Regnault (2013).
12. Voir sur le site des Nations Unies, Couverture des réunions et communiqués de presse, [La Quatrième Commission examine les cas de la Nouvelle-Calédonie, des Îles Vierges américaines et du Sahara Occidental](#), 6 octobre 2009 ; Et sur le site du Laboratoire de Recherches juridique et économique, [Le document préparatoire 2009 de l'ONU sur la Calédonie.](#)

13. Voir discours de Philippe Gomes, Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, [prononcé devant l'AGNU le 6 octobre 2009](#).
14. Voir discours de Roch Wamytan prononcé le 11 octobre 2013 [devant l'AGNU](#).
15. Merle (1961).
16. Sur l'historique de l'assistance électorale, voir le site du ROP – [Réseau de Recherche sur les Opérations de Paix, affilié au Centre d'études de recherches internationales de l'Université de Montréal](#).
17. Résolutions de l'Assemblée générale, *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes*, A/RES/43/157 (8 décembre 1988), § 1 ; A/RES/44/146 (15 décembre 1989), § 1 ; A/RES/45/150 (18 décembre 1990), § 1 ; A/RES/46/137 (17 décembre 1991), § 2.
18. Voir directive du 11 mai 2012, Coordonateur des Nations Unies pour l'assistance électorale (11/5/2012), Réf. FP/01/2012.
19. [Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999](#), Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie (Non conformité partielle — réserve — déclassement organique).
20. Loi constitutionnelle n°2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution [Corps électoral de la Nouvelle-Calédonie].
21. Le Gouvernement français a très peu communiqué sur cette visite, entendant ainsi préserver sa neutralité. Néanmoins son attitude vis à vis de cette visite est exposée dans la partie I relative à l'historique de la visite du rapport de mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie, 18 juin 2014 (AC.109/2014/20/Rev.1), AG (18/6/2014).
22. Loi organique (LO) modifiée n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, article 189 II.
23. Voir les relevés de conclusions des comités des signataires de l'Accord de Nouméa sur le site [du haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie](#).
24. AG (2/4/2018) (A/AC.109/2018/20).
25. Parti politique indépendantiste, membre du FLNKS.
26. Voir AG (18/6/2014), point n°68 dans la partie relative aux entretiens avec la Commission Politique et citoyenneté du FLNKS : « Un autre intervenant a affirmé que les commissions administratives spéciales avaient un fonctionnement politique et non juridique, ce qui expliquait leur caractère parfaitement dysfonctionnel. Le fait qu'elles soient présidées par un magistrat n'était pas une garantie suffisante. Le système majoritaire faisait que, dans les commissions administratives spéciales de la province Sud, où les immigrants étaient particulièrement nombreux, les voix étaient presque systématiquement réparties de la même manière, à savoir trois contre deux, les représentants de l'État et des anti-indépendantistes se trouvant souvent d'un côté et le magistrat et le représentant du FLNKS de l'autre ». A/AC.109/2014/20/Rev.1.
27. Voir AG (18/6/2014), point n°73 dans la partie relative aux entretiens avec les magistrats : « La mission a été informée que les commissions prenaient leurs décisions à la majorité et que le magistrat, en sa qualité de président, avait le pouvoir de trancher en cas de partage égal des voix. Les membres des commissions n'interprétaient pas tous de la même façon le critère de l'inscription sur la liste électorale de 1998. En cas d'interprétations contradictoires au sein d'une même commission, le magistrat devait se conformer à la décision finale prise à la majorité des voix. En conséquence, il était impossible de maintenir une position ou une interprétation du droit strictement juridique ». A/AC.109/2014/20/Rev.1.
28. Conformément au décret n°2015-1753 du 23 décembre 2015, les personnalités qualifiées indépendantes doivent, outre le fait d'être francophones, avoir une expérience en matière électorale mais surtout, présenter des garanties d'impartialité et d'indépendance ainsi qu'une bonne connaissance des procédures électorales en Nouvelle-Calédonie.
29. Sur le corps électoral provincial voir notamment : Gohin (2006), act 1107 ; Verpeaux (7/3/2007) ; Clinchamps (2008) ; Hipeau (2014).
30. CDH (14/9/2011), A/HRC/18/35/Add.6, para. 76.
31. Voir relevé de conclusions du XVIème comité des signataires de l'Accord de Nouméa du 2 novembre 2017.
32. Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Supplément n°7, Volume V, Articles 73 à 91 de la Charte, 1er janvier 1985 au 31 décembre 1988, Nations Unies.
33. Résolution 73/115 de l'Assemblée générale, *Question de la Nouvelle-Calédonie*, A/RES/73/115 (7 décembre 2018).
34. Voir Communication de l'État sur les enjeux de la consultation du 4 novembre 2018 sur le site [du haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie](#).
35. Résolution A/RES/73/115 (7 décembre 2018), point 4.
36. Ibid., point 18.
37. Voir articles 6, 18, 21 III 4°, 22 10° et 11° et 46 de la LO n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.
38. Sur le site de NC Première, voir Boscher and Ponchelet (14/12/2018).
39. AG (18/6/2014), A/AC.109/2014/20/Rev.1, point n°115.
40. Voir Muckle (2009).
41. Voir Couverture des réunions, Assemblée générale des Nations Unies, Comité spécial de décolonisation, session 2018, 10ème séance plénière, 22 juin 2018, « [Comité de la décolonisation: La Nouvelle-Calédonie, à la veille d'un "acte politique historique", avec le référendum du 4 novembre 2018](#) », AG/COL/3327.

References

- AG (Assemblée générale des Nations Unies) 18/6/2014. *Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (2014)*. A/AC.109/2014/20/Rev.1.
- AG 2/4/2018. *Rapport de mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (12-16 mars et 19 mars 2018)*. A/AC.109/2018/20.
- Boscher, M. and D. Ponchelet 14/12/2018. [Un XVIIIème Comité des signataires sans consensus mais avec une volonté de poursuivre le dialogue](#). NC Première.
- CDH (Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies) 14/9/2011. *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya*. A/HRC/18/35/Add.6.
- Clinchamps N. 2008. Distorsions et corps électoraux en Nouvelle-Calédonie. *Pouvoirs*, 2008/4 (n°127):151–65. DOI: <10.3917/pouv.127.0151>.
- Coordonnateur des Nations Unies pour l'assistance électorale 11/5/2012. *Principes et types de l'assistance électorale de l'Organisation des Nations Unies*. FP/01/2012.
- Faberon, J.-Y. 2002. [La Nouvelle-Calédonie : vivre l'accord de Nouméa](#). *Revue française d'administration publique*, 2002/1 (n°101):39–57. DOI: <10.3917/rfap.101.0039>.
- Gohin, O. 2006. La Nouvelle-Calédonie à l'épreuve d'un suffrage toujours plus restreint. *JCP*, A 2006, act 1107.
- Hipeau, V. 2014. Les ambiguïtés de la citoyenneté calédonienne dans la République française. *RFDA*, novembre-décembre.
- Merle, M. 1961. Les plébiscites organisés par les Nations Unies. *Annuaire français de droit international*, 7:425–45.
- Muckle, A. 2009. No More Violence nor War. *The Journal of Pacific History*, 44(n°2):179–94. DOI: <10.1080/00223340903142124>.
- Regnault, J.-M. 2013. *L'ONU, la France et les décolonisations tardives, l'exemple des terres française d'Océanie*. Collection Droit d'Outre-mer, Aix-en-Provence: Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- Verpeaux, M. 7/3/2007. La révision de l'article 77 de la constitution ou la « cristallisation néo-calédonienne ». *La semaine juridique*, n°10.

- 2015/1 Lia Kent, Remembering the Past, Shaping the Future: Memory Frictions and Nation-Making in Timor-Leste
- 2015/2 Tim Sharp, John Cox, Ceridwen Spark, Stephanie Lusby and Michelle Rooney, The Formal, the Informal, and the Precarious: Making a Living in Urban Papua New Guinea
- 2015/3 Greg Fry, Recapturing the Spirit of 1971: Towards a New Regional Political Settlement in the Pacific
- 2015/4 Julien Barbara, John Cox and Michael Leach, The Emergent Middle Classes in Timor-Leste and Melanesia: Conceptual Issues and Developmental Significance
- 2015/5 Stephanie Lawson and Elizabeth Hagan Lawson, Chiefly Leadership in Fiji: Past, Present, and Future
- 2015/6 Graham Baines, Solomon Islands Is Unprepared to Manage a Minerals-Based Economy
- 2015/7 Richard Eves and Miranda Forsyth, Developing Insecurity: Sorcery, Witchcraft and Melanesian Economic Development
- 2015/8 David Oakeshott and Matthew Allen, Schooling as a Stepping Stone in Solomon Islands
- 2015/9 Miranda Forsyth, Understanding Judicial Independence in Vanuatu
- 2015/10 Scott MacWilliam, Bonapartism in the South Pacific: The Bainimarama Government in Fiji
- 2015/11 Joseph Suwamaru, Aspects of Mobile Phone Usage for Socioeconomic Development in Papua New Guinea
- 2015/12 Doug Porter, The Political Economy of the Transition from Logging to Mining in Solomon Islands
- 2015/13 Meabh Cryan, The Long Haul: Citizen Participation in Timor-Leste Land Policy
- 2015/14 Kerryn Baker, Pawa Blong Meri: Women Candidates in the 2015 Bougainville Election
- 2015/15 Meabh Cryan, Dispossession and Impoverishment in Timor-Leste: Potential Impacts of the Suai Supply Base
- 2015/16 John Logan, A Year in the Life of an Australian Member of the PNG Judiciary
- 2016/1 Scott MacWilliam, Indigenous Commercial Ambitions and Decentralisation in Papua New Guinea: The Missing Driver of Reform
- 2016/2 Rick Hou, A Day in the Life of a Member of Parliament in Solomon Islands
- 2016/3 Rick Graça Feijó, A Long and Winding Road: A Brief History of the Idea of a 'Government of National Unity' in Timor-Leste and its Current Implications
- 2016/4 Tony HiriAsia, Kin and Gifts: Understanding the Kin-based Politics of Solomon Islands — The Case of East AreAre
- 2016/5 Amanda H. A. Watson and Colin Wiltshire, Reporting Corruption from within Papua New Guinea's Public Financial Management System
- 2016/6 Tarryn Phillips and Meg Keen, Sharing the City: Urban Growth and Governance in Suva, Fiji
- 2016/7 Daniel Evans, Hard Work: Youth Employment Programming in Honiara, Solomon Islands
- 2016/8 Transform Aqorau, State of the Pacific — Slippery Slopes and Rough Rides in Regional Cooperative Endeavours in the Islands
- 2017/1 Shailendra Singh, State of the Media Review in Four Melanesian Countries — Fiji, Papua New Guinea, Solomon Islands and Vanuatu — in 2015
- 2017/2 Manasupe Zurenuoc and Felicity Herbert, The Creation of Two New Provinces in Papua New Guinea — A Story of False Starts and Near Fatal Collisions
- 2017/3 Patrick Nisira, Leadership Challenges for the Autonomous Bougainville Government
- 2017/4 Ciaran O'Faircheallaigh and Anthony Regan with Simon Kenema, Artisanal and Small Scale Mining in Bougainville: Risk, Reward and Regulation
- 2017/5 Matthew Allen, Sinclair Dinnen, Meg Keen and Bryant Allen, New Pathways Across Old Terrain? SSGM Research on Resources, Conflict and Justice
- 2017/6 R.J. May, Papua New Guinea under the O'Neill Government: Has There Been a Shift in Political Style?
- 2017/7 Keali'i Kukahiko, Getting In: College Choice for Pacific Islander High School Football Players
- 2017/8 Richard Eves, Gender Challenges to Financial Inclusion in Papua New Guinea
- 2018/1 Nitze Pupu and Polly Wiessner, The Challenges of Village Courts and Operation Mekim Save among the Enga of Papua New Guinea Today: A View from the Inside
- 2018/2 Felicity Gerry and Catarina Sjölin, Timor-Leste and the Empowerment of Women: Access to Justice and the Future for Domestic, Family and Sexual Violence Survivors
- 2018/3 Nic Maclellan and Anthony Regan, New Caledonia and Bougainville: Towards a New Political Status?
- 2018/4 Anthony Regan, The Bougainville Referendum Arrangements: Origins, Shaping and Implementation Part One: Origins and Shaping
- 2018/5 Anthony Regan, The Bougainville Referendum Arrangements: Origins, Shaping and Implementation Part Two: Shaping and Implementation
- 2018/6 Denghua Zhang, China, India and Japan in the Pacific: Latest Developments, Motivations and Impact
- 2018/7 Scott MacWilliam, Coffee in the Highlands of Papua New Guinea: The Early Years
- 2018/8 Pierre-Christophe Pantz and Scott Robertson, Exploring the Kanak Vote on the Eve of New Caledonia's Independence Referendum
- 2019/1 Elise Howard, Effective Support for Women's Leadership in the Pacific: Lessons from Evidence
- 2019/2 Scott MacWilliam, Modernising Tradition: Elections, Parties and Land in Fiji
- 2019/3 Scott MacWilliam, The Search for Democracy in Fiji
- 2019/4 Hon. Ali'imalemanu Alofa Tuuau with Elise Howard, The Long Road to Becoming a Parliamentarian in Samoa: Political Apprenticeship, Learning New Language and Pushing Gender Boundaries
- 2020/1 Scott MacWilliam, Trapped: Smallholder Coffee Producers in the Papua New Guinea Highlands
- 2020/2 Amanda H. A. Watson, Jeremy Miller and Adriana Schmidt, Preparing for the Referendum: Research into the Bougainville Peace Agreement Telephone Information Hotline

For a complete listing of DPA Discussion Papers, see the DPA website

ISSN 2209-9476 (Print)
ISSN 2209-9530 (Online)



The Department of Pacific Affairs (DPA) is a leading centre for multidisciplinary research on the Pacific. DPA represents the most significant concentration of scholars conducting applied policy-relevant research and advancing analysis on social change, governance, development, politics, and state–society relations in the Pacific.

Department of Pacific Affairs
Coral Bell School of Asia Pacific Affairs
ANU College of Asia and the Pacific
The Australian National University
Acton ACT 2601

Telephone: +61 2 6125 3825
Email: dpa@anu.edu.au
URL: dpa.bellschool.anu.edu.au
Twitter: @anudpa



Submission of papers

Authors should follow the Editorial Guidelines, available from the DPA website.

All papers are peer reviewed unless otherwise stated.

The Department of Pacific Affairs acknowledges the generous support from the Australian Government for the production of the Discussion Paper series.

The views, findings, interpretations and conclusions expressed in this publication are those of the authors and not necessarily those of the Australian Government. The Australian Government, as represented by the Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), does not guarantee, and accepts no legal liability whatsoever arising from or connected to, the accuracy, reliability, currency or completeness of any information herein. This publication, which may include the views or recommendations of third parties, has been created independently of DFAT and is not intended to be nor should it be viewed as reflecting the views of DFAT, or indicative of its commitment to a particular course(s) of action.