

N° 57

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 1982.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de Législation, du Suffrage Universel, du Règlement et d'Administration Générale (1), à la suite d'une mission effectuée dans le territoire de Nouvelle Calédonie et dépendances du 25 août au 6 septembre 1982.*

Par MM. Jean-Marie GIRAULT, François COLLET,  
Michel DREYFUS-SCHMIDT et Marcel RUDLOFF,

Sénateurs.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président* ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	5
— L'objet de la mission .....	5
— Les travaux de la mission .....	7
PREMIÈRE PARTIE : LES CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES DU TERRITOIRE CALÉDONIEN .....	11
I. — Une terre française dans le sud-ouest du Pacifique .....	13
A. <i>Le territoire d'outre-mer le plus éloigné de la métropole</i> .....	13
B. <i>Un territoire situé au Sud de la Mélanésie</i> .....	13
II. — Un archipel étendu mais peu peuplé .....	14
A. <i>Le territoire d'outre-mer le plus étendu : 19103 km<sup>2</sup></i> .....	14
B. <i>Un archipel peu peuplé : 133 233 habitants au recensement de 1976</i> .....	16
C. <i>L'inégale répartition géographique de la population : la concentration urbaine dans le Grand Nouméa</i> .....	16
III. — La société calédonienne : une société composée de plusieurs ethnies dont la plus importante est l'ethnie mélanésienne .....	18
A. <i>La répartition des ethnies</i> .....	18
B. <i>L'inégale répartition des ethnies sur le territoire : l'opposition entre Nouméa et l'intérieur et les îles</i> .....	19
IV. — Une vie politique complexe dominée par le problème institutionnel, celui des réformes et par la place des Mélanésiens au sein de la société calédonienne .....	22
A. <i>Quelques dates importantes depuis le rattachement de la Nouvelle-Calédonie à la France le 24 septembre 1853</i> .....	22
B. <i>Le statut actuel du territoire : la loi du 28 décembre 1976</i> .....	23
1. La répartition des compétences entre l'Etat et le territoire .....	23
2. La double fonction du haut-commissaire de la république .....	23
3. Les institutions territoriales .....	24
a) <i>Le Conseil de gouvernement</i> .....	24
b) <i>L'assemblée territoriale</i> .....	24
C. <i>La loi du 24 mai 1979 : la réforme électorale entraîne une radicalisation de la vie politique</i> .....	25
D. <i>La procédure des ordonnances : le dessaisissement provisoire des institutions territoriales</i> .....	26

DEUXIÈME PARTIE : UN ASPECT FONDAMENTAL DE LA DIVERSITÉ CALÉDONNIENNE : LA RENCONTRE ENTRE LE DROIT COMMUN ET LA COUTUME MÉLANÉSIENNE .....	32
I. — <b>Le droit à la différence des Mélanésiens est garanti par la Constitution</b> .....	32
II. — <b>La coutume est une notion complexe</b> .....	33
A. <i>L'organisation coutumière</i> .....	33
1. Les tribus : le grand chef, le conseil des anciens et le maître des terres ...	33
2. Les clans .....	34
B. <i>Quelques institutions du droit coutumier : le mariage et la dévolution successorale des biens</i> .....	35
III. — <b>L'attachement des Mélanésiens aux traditions coutumières</b> .....	36
IV. — <b>L'ordonnance portant reconnaissance de l'identité culturelle par la création d'un office scientifique, culturel et technique canaque</b> .....	40
V. — <b>Les difficultés liées à la reconnaissance de la coutume</b> .....	41
A. <i>La coutume : un droit non écrit</i> .....	41
B. <i>Le conflit entre les coutumes</i> .....	42
C. <i>Les conflits entre la coutume et le droit commun</i> .....	43
1. La détermination du statut applicable aux enfants .....	43
2. Le problème de la dévolution successorale des biens immobiliers acquis par des citoyens de statut civil coutumier sous le régime du droit civil : la délibération de l'Assemblée territoriale du 8 septembre 1980 .....	44
3. Le conflit entre les structures coutumières et l'organisation communale ..	45
D. <i>La nécessaire adaptation de la coutume aux exigences de la vie moderne</i> ...	46
TROISIÈME PARTIE : UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE LA SOCIÉTÉ MÉLANÉSIENNE : LA TERRE .....	48
I. — <b>Quelques éléments d'histoire : la délimitation administrative de l'espace foncier mélanésien</b> .....	49
— la déclaration du 20 janvier 1855 .....	49
— l'arrêté du 21 janvier 1868 .....	49
— le cantonnement général (1897-1903) .....	50
II. — <b>La situation des terres à la veille de la réforme foncière</b> .....	51
A. <i>La distinction entre la Grande Terre et les Iles</i> .....	51
B. <i>L'inégale répartition des terres sur la Grande Terre</i> .....	52
III. — <b>La diversité des revendications</b> .....	53
A. <i>Les revendications coutumières</i> .....	53
B. <i>La revendication politique</i> ...	55
C. <i>La revendication économique</i> .....	55
D. <i>L'élément culturel et l'objectif économique ne sont pas incompatibles</i> .....	56
IV. — <b>La réforme foncière : une initiative du territoire</b> .....	56

V. — La loi du 7 janvier 1981 relative à l'aménagement foncier et à l'établissement rural dans le territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances .....	58
A. La coexistence entre l'objectif économique et l'élément culturel .....	58
B. Les nouvelles prérogatives juridiques du territoire .....	59
1. Le droit de préemption .....	59
2. Les terres incultes récupérables ou insuffisamment exploitées .....	59
3. La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique .....	59
C. Les modalités d'attribution des terres : l'option offerte aux citoyens de statut particulier .....	60
VI. — Les premiers résultats obtenus dans l'application de la loi du 7 janvier 1981 ...	60
A. La situation du foncier au 1 <sup>er</sup> janvier 1981 .....	60
B. Les opérations de réforme foncière décidées du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 décembre 1981 .....	60
C. La situation du foncier au 31 août 1982 .....	61
VII.— Les difficultés de la réforme foncière .....	61
A. Les lenteurs de la procédure administrative .....	61
B. La diversité des modalités d'attribution des terres .....	62
1. L'option entre le régime de droit commun et le régime coutumier .....	62
2. L'exercice de l'option par les Mélanésiens .....	63
VIII.— L'ordonnance foncière : la reconnaissance des droits fonciers coutumiers et l'office foncier .....	64
IX.— La nécessité de respecter le droit de propriété .....	67
X.— L'impossibilité d'ignorer la dimension économique de la réforme foncière ....	68
QUATRIÈME PARTIE : UNE NÉCESSITÉ POLITIQUE : LE DÉVELOPPEMENT DE L'INTÉRIEUR ET DES ILES DANS L'INTÉRÊT DE TOUS LES CALÉDONIENS .....	64
I. — Le déséquilibre entre Nouméa et le reste du territoire .....	69
A. La centralisation administrative .....	69
B. La centralisation économique .....	70
II. — Le fonds d'aide au développement de l'intérieur et des îles (F.A.D.I.L.) : une contribution de l'Etat .....	71
III. — Le fonds intercommunal de péréquation : une contribution du territoire .....	72
IV. — Le rôle déterminant des communes .....	72
A. Les caractéristiques des communes de Nouvelle-Calédonie .....	73
1. L'étendue de la superficie communale .....	73
2. Le caractère insignifiant des ressources propres des communes .....	74
B. Les réformes souhaitées par les élus locaux .....	75
V. — L'ordonnance relative au développement économique de la Nouvelle-Calédonie .....	76
A. La création d'un troisième office .....	76
B. Les critiques formulées par l'assemblée territoriale à l'égard de la création de l'Office de développement de l'intérieur et des îles .....	77

CINQUIÈME PARTIE , LE PROBLÈME INSTITUTIONNEL : L'INDÉPENDANCE OU L'ÉVOUATION DU STATUT AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE .....	79
I. — Les attermoiments de l'histoire institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et la naissance du mouvement indépendantiste .....	79
A. <i>Du conseil général à la loi cadre de 1956</i> .....	79
B. <i>De la loi du 21 décembre 1963 au statut de 1976</i> .....	80
II. — L'environnement international .....	81
III. — Les résultats des récentes élections : « il n'y a pas de majorité pour l'indépendance » .....	83
IV. — La revendication de l'indépendance par le Front indépendantiste : la notion d'indépendance canaque .....	85
V. — La thèse du référendum canaque est la négation du caractère pluriethnique de la société calédonienne .....	86
VI. — Une solution possible : la révision du statut dans le sens d'une plus large décentralisation .....	89
A. <i>Le problème de la tutelle de l'Etat sur les délibérations du conseil de gouvernement et de l'assemblée territoriale</i> .....	90
B. <i>Les attributions du vice-président</i> .....	91
C. <i>Les compétences du territoire</i> .....	92
COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE LA COMMISSION DES LOIS DU 20 OCTOBRE .....	95
ANNEXES :	
Annexe 1 : La justice dans le territoire de Nouvelle-Calédonie .....	99
Annexe 2 : Le projet d'ordonnance relative au code du travail de la Nouvelle-Calédonie et dépendances .....	102

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Lois du Sénat connaît au fond de tous les projets ou propositions de loi relatifs aux problèmes institutionnels et juridiques des collectivités territoriales de l'outre-mer.

C'est à ce titre que la Commission des Lois a, dans sa réunion du 8 décembre 1981, décidé de demander au Sénat l'autorisation d'envoyer en Nouvelle-Calédonie une délégation pour étudier la situation générale de ce territoire ; la Commission souhaitait en particulier connaître les premiers résultats obtenus dans l'application de la loi du 2 janvier 1981 sur la réforme foncière.

Mais le lendemain, le Gouvernement annonçait officiellement son intention de recourir à la voie des ordonnances, en vue notamment d'accélérer le processus de distribution des terres en faveur des Mélanésiens.

C'est la loi du 4 février 1982 qui a donné au Gouvernement la faculté de prendre par ordonnances, jusqu'au 31 décembre 1982, « les mesures de réforme d'ordre politique, économique et social nécessitées par la situation du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances ».

A l'occasion de l'examen de cette loi, M. Henri Emmanuelli, Secrétaire d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer, a par ailleurs envisagé l'éventualité d'une modification institutionnelle du territoire. Cette éventualité s'est précisée pendant le courant de l'été, car le Gouvernement a invité l'ensemble des responsables politiques à réfléchir sur les modalités d'une réforme du statut qui pourrait faire l'objet d'un texte discuté par le Parlement pendant la prochaine session de printemps.

La question du statut et les premières réactions suscitées par les projets d'ordonnances du Gouvernement ont donc été au centre des préoccupations de la délégation de la Commission des Lois.

Les membres de cette délégation sont allés en Nouvelle-Calédonie sans aucun préjugé, dans le seul souci de recueillir le plus grand nombre d'informations directes sur les problèmes spécifiques de ce territoire.

Cela explique que le programme de travail de la mission ait été particulièrement chargé. A Nouméa, chef lieu du territoire, la mission a multiplié les séances de travail avec les personnalités du territoire, les services du Haut-Commissaire et les responsables des partis politiques et des syndicats. Mais la mission a également estimé indispensable de se rendre dans l'Intérieur de la Grande Terre et les Iles dans le but d'étudier sur le terrain l'ensemble des difficultés auxquelles se trouvent confrontés les habitants des îles ou les « broussards ». La mission de la Commission des Lois se devait enfin d'aller à la rencontre des tribus et des autorités coutumières pour tenter de connaître les aspirations profondes des Mélanésiens.

Conformément à la vocation de la Commission des Lois, l'attention de la délégation s'est plus spécialement portée sur les aspects institutionnels et juridiques de la réalité calédonienne. Certes, les problèmes d'ordre économique n'ont pas été méconnus, mais la délégation n'a pas voulu empiéter sur les compétences de la mission de la Commission des Affaires économiques et du Plan qui a visité le territoire la semaine suivante.

Lors des séances de travail, comme à l'occasion de ses déplacements à l'Intérieur et dans les Iles, la délégation de la Commission des Lois a rencontré le meilleur accueil ; elle ne peut qu'exprimer sa plus vive gratitude à tous ceux qui ont facilité l'exécution du programme qu'elle s'était fixé. Elle ne peut non plus oublier le dévouement et la sympathie de notre excellent collègue, M. Lionel Cherrier, qui a tenu à faire profiter les membres de la délégation de sa parfaite connaissance du Territoire qu'il représente au Sénat.

Le présent rapport a pour seule ambition de communiquer au Sénat les informations que la délégation a pu recueillir ou du moins les impressions qu'elle a retirées de son séjour. L'objet du rapport ne saurait être en tout cas de proposer des solutions définitives, car le débat qui s'est engagé sur l'avenir du territoire, quand bien même la métropole en serait responsable, relève des Calédoniens eux-mêmes, qui doivent surmonter les difficultés d'une société caractérisée par la coexistence de plusieurs ethnies.

## TRAVAUX DE LA MISSION

### **Vendredi 27 août**

#### *Après-midi :*

15 h 00 — *Arrivée sur le territoire : accueil par M. Lionel Cherrier, Sénateur.*

18 h 00 — *Entretien avec M. Alain Christnacht, Secrétaire général.*

### **Samedi 28 août — Bourail (Côte Ouest)**

9 h 00 — Ouverture officielle de la Foire agricole et visite organisée par M. Jean-Pierre Aïfa, Maire de Bourail.

12 h 00 — Déjeuner de travail avec M. Gaston Morlet, Conseiller de Gouvernement, sur la réforme foncière.

15 h 00 — Visite de la région de Bourail.

### **Dimanche 29 août — Journée à l'Île des Pins**

9 h 00 — Arrivée à l'Île des Pins.

10 h 00 — Séance de travail à la chefferie avec M. Joseph Tikouré, Maire de la commune Ile-des-Pins et M. Hilarion Vendegou, Grand Chef.

12 h 00 — Déjeuner avec M. François Neoere, ancien Conseiller de Gouvernement, et M. Hilarion Vendegou, Grand Chef, sur le rôle de la coutume.

15 h 00 — Visite du cimetière des déportés de la commune.

16 h 00 — Départ pour Nouméa.

### **Lundi 30 août — Nouméa**

7 h 30 — Entretien avec M. Roch Pidjot, Député du territoire.

8 h 30 — Entretien avec M. André Caillard, membre du Conseil Economique et Social.

9 h 30 — Entretien avec Maître Jean Lèques, Président de l'Assemblée territoriale.

10 h 30 — Entretien avec M. Roger Laroque, Maire de Nouméa.

11 h 30 — Séance de travail au Haut-Commissariat avec :

- M. Alain Christnacht, Secrétaire général,
- M. Gianonni, Vice-Recteur,
- M. Ferrand, Chef du service des Domaines,
- Lieutenant-Colonel Nouaille de Gorce.

- 14 h 30 — Séance de travail avec M. de Boissezon, Directeur du Centre de Nouméa de l'Office de recherche scientifique et technique de l'Outre-mer.
- 16 h 00 — Entretien avec M. le Secrétaire général de la Commission du Pacifique sud.
- 17 h 00 — Rencontre avec les groupes politiques représentés à l'Assemblée territoriale :
- Rassemblement pour la Calédonie dans la République (R.P.C.R.),
  - Front Indépendantiste (F.I.),
  - Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne (F.N.S.C.).
- 20 h 00 — Dîner offert par Maître Lèques et le Bureau de l'Assemblée territoriale.

**Mardi 31 août — Journée à l'île Lifou**

- 7 h 30 — Accueil par M. Jean-Claude Demar, Chef de la Subdivision des Iles Loyauté.
- 8 h 30 — Entrevue avec M. Paul Sihazé, Grand Chef à Nathalo.
- 9 h 30 — Entrevue avec M. Pierre Zéoula, Grand Chef à Hapétra.
- 10 h 30 — Entrevue avec M. Henri Boula, Grand Chef à Mou.
- 11 h 30 — Entretien avec M. Robert Paouta, Maire de Lifou.
- 12 h 30 — Déjeuner offert par M. le Chef de Subdivision.
- 15 h 15 — Départ pour Noumea.
- 17 h 00 — Séance de travail avec les syndicats sur le projet d'ordonnance portant réforme du Code du travail.

**Mercredi 1<sup>er</sup> septembre — Journée sur la Côte Ouest**

- 9 h 00 — Koné : accueil par M. Claude Engrand, Chef de la Subdivision Administrative Ouest.
- 9 h 15 — Séance de travail avec M. Georges Avril, Maire de Pouembout, Président de l'Association des Maires et plusieurs fonctionnaires des services territoriaux sur la réforme foncière.
- 10 h 00 — Visite du groupement d'intérêt économique « Vallée du Cormier ».
- 11 h 30 — Déjeuner offert par M. Georges Avril.
- 14 h 30 — Poya : visite du Groupement Bokoe-Goin.
- 16 h 30 — Départ de Koné pour Touho.
- 17 h 00 — Touho (Côte est) : accueil par M. Denis, Chef de la Subdivision Administrative Est.

**Jeudi 2 septembre — Journée sur la Côte Est**

- 8 h 00 — Séance de travail avec M. Denis sur les problèmes de la Côte Est.
- 10 h 00 — Entretien avec M. F. Poadouy, Conseiller territorial, Maire de Poindimié, et M. Esposito, Maire de Touho, sur les problèmes des communes.

11 h 00 — Déjeuner offert par Mme et M. Denis.

14 h 30 — Entrevue avec M. Wema, Maire d'Houailou.

15 h 00 — Visite de l'ex-propriété Moisson : présentation d'une opération de réforme foncière.

17 h 00 — Départ de Houailou pour Nouméa.

**Vendredi 3 septembre — *Nouméa***

8 h 00 — Séance de travail avec des membres du Conseil de Gouvernement.

10 h 00 — Séance de travail avec M. Jacques Iékaué, Secrétaire général adjoint aux affaires générales et administratives.

12 h 30 — Déjeuner offert par M. Didier Leroux, Président de la Fédération patronale de Nouvelle-Calédonie, et les membres de son bureau.

14 h 30 — Séance de travail au Palais de Justice de Nouméa avec :

- M. Bilbao, Procureur général,
- M. Deroure, Premier Président de la Cour d'appel de Nouméa,
- M. Viricelle, Président de Chambre.

16 h 00 — Rencontre avec l'Ordre des Avocats.

**Samedi 4 septembre — *Nouméa***

10 h 00 — Visite de l'aquarium de Nouméa.

14 h 00 — Conférence de presse.

**Dimanche 5 septembre**

10 h 50 — Départ pour la métropole.

## PREMIÈRE PARTIE

### **LES CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES DU TERRITOIRE CALÉDONIEN**

C'est le célèbre navigateur anglais, le Capitaine James Cook, qui découvre le territoire en septembre 1774 ; il baptisa « Nouvelle-Calédonie » cette terre qui lui rappelait l'Ecosse.

Dès qu'il eut connaissance de cette découverte, Louis XVI envoya Galaup de la Pérouse dans le Pacifique à la tête d'une expédition comprenant deux frégates, la Boussole et l'Astrolabe ; elle quitta Brest le 1<sup>er</sup> janvier 1787, mais fit naufrage à Vanikoro (Santa Cruz) en janvier 1788. Nul ne sait si ces deux navires ont pu atteindre la Nouvelle-Calédonie.

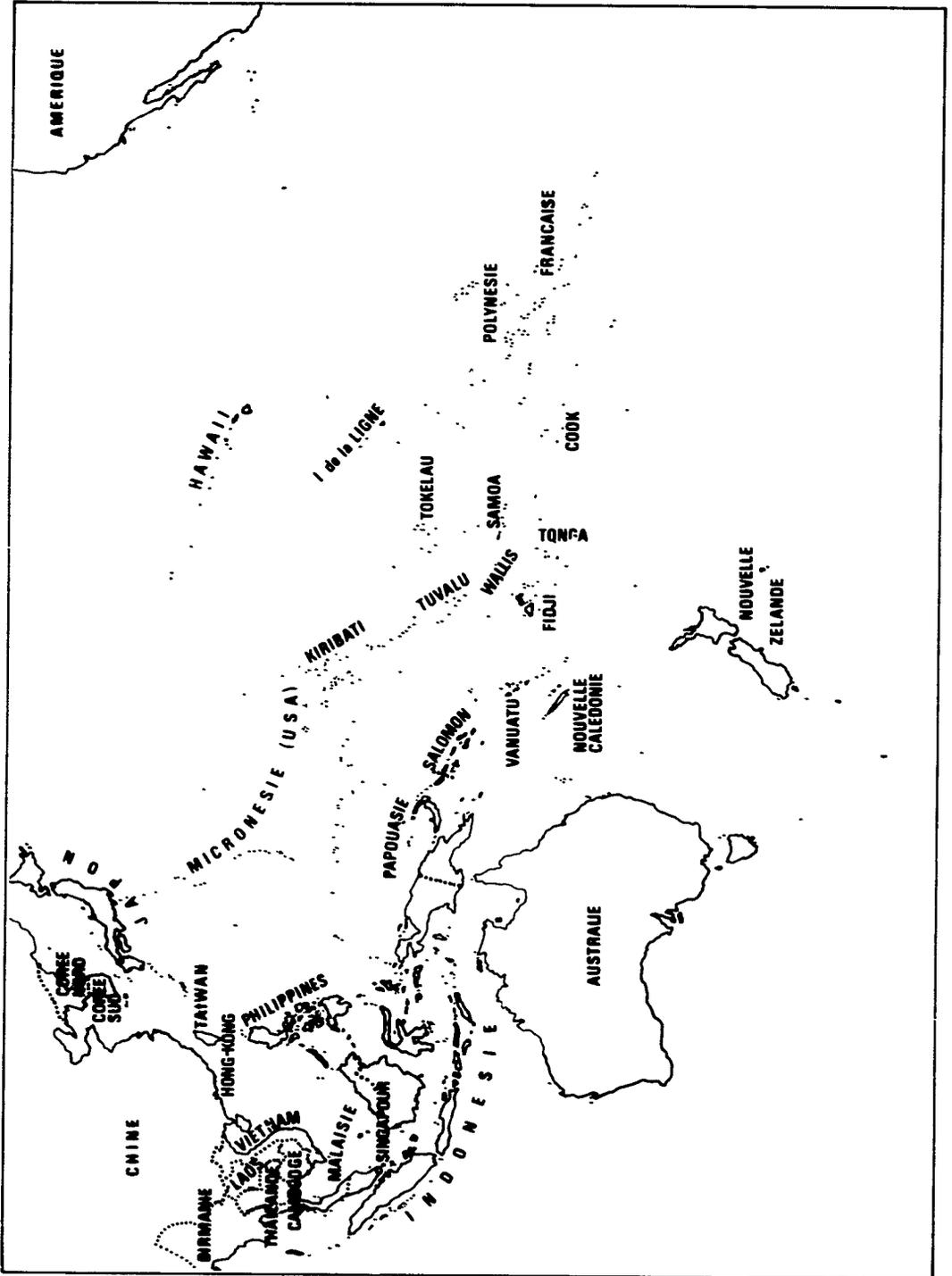
Ils sont recherchés trois ans plus tard par Bruni d'Entrecasteaux qui explore les côtes de la Nouvelle-Calédonie et les Iles environnantes.

De 1827 à 1837, l'Amiral Dumont-Durville complète les précédentes expéditions et découvre les Iles Loyauté.

En 1843, Monseigneur Douarre, de la Congrégation de Marie, fonde une mission et un premier traité est signé à cette occasion le 1<sup>er</sup> janvier 1844 avec les chefs indigènes qui reconnaissent la souveraineté du roi Louis-Philippe sur la Nouvelle-Calédonie. En 1848, une nouvelle mission mariste est créée à l'Ile-des-Pins.

Mais le rattachement officiel de la Grande Terre à la France n'est effectué que le 24 septembre 1853 par le Contre-Amiral Février-Despointes au cours d'une cérémonie à Balade, au Nord de l'Ile.

# Pacifique Sud



## I. — UNE TERRE FRANÇAISE DANS LE SUD-OUEST DU PACIFIQUE

### A. — Le territoire d'outre-mer le plus éloigné de la Métropole

La Nouvelle-Calédonie est située dans le Pacifique Sud à quelque 20 000 km de la métropole ; il faut, dans la meilleure des hypothèses, 28 heures pour faire le trajet de Paris à l'aéroport de la Tontouta.

Mais le continent australien n'est éloigné que de 1 500 km et la Nouvelle-Zélande de 1 700 km. Il faut ajouter à cela que la Californie est à 10 000 km et le Japon à 7 000 km.

### B. — Un territoire situé au sud de la Mélanésie

Le sud du Pacifique est composé de trois ensembles :

— La Micronésie (Iles Marianne, Carolines, Marshall, Gilbert et l'Ile de Nauru ) qui comprend environ 50 000 habitants ;

— La Polynésie qui comprend un million d'habitants dont plus du dixième vit dans le territoire de Polynésie française ;

— La Mélanésie qui, située entre l'Equateur et le Tropique du Capricorne, s'étend de la Papouasie - Nouvelle Guinée aux Iles Fidji.

L'ensemble mélanésien comprend notamment, outre la Nouvelle-Calédonie :

- la Papouasie Nouvelle-Guinée,
- les Iles Salomon,
- le Vanuatu,
- les Iles Fidji.

Ces Etats ont pour point commun d'avoir accédé à l'indépendance pendant les années 1970.

Les Iles Fidji ont été le premier Etat mélanésien à connaître l'indépendance, le 10 octobre 1970, tout en conservant leur appartenance au Commonwealth.

Les Iles Fidji ont été suivies par la Papouasie-Nouvelle-Guinée en 1976, par les Iles Salomon en 1979 et par le Condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides qui devint en 1980 l'Etat du Vanuatu sous la direction de M. Walter Lini, pasteur.

\*  
\* \*

La Nouvelle-Calédonie se trouve donc au sein d'une zone marquée par l'influence anglo-saxonne et la prédominance de la culture mélanésienne.

## II. — UN ARCHIPEL ÉTENDU MAIS PEU PEUPLÉ

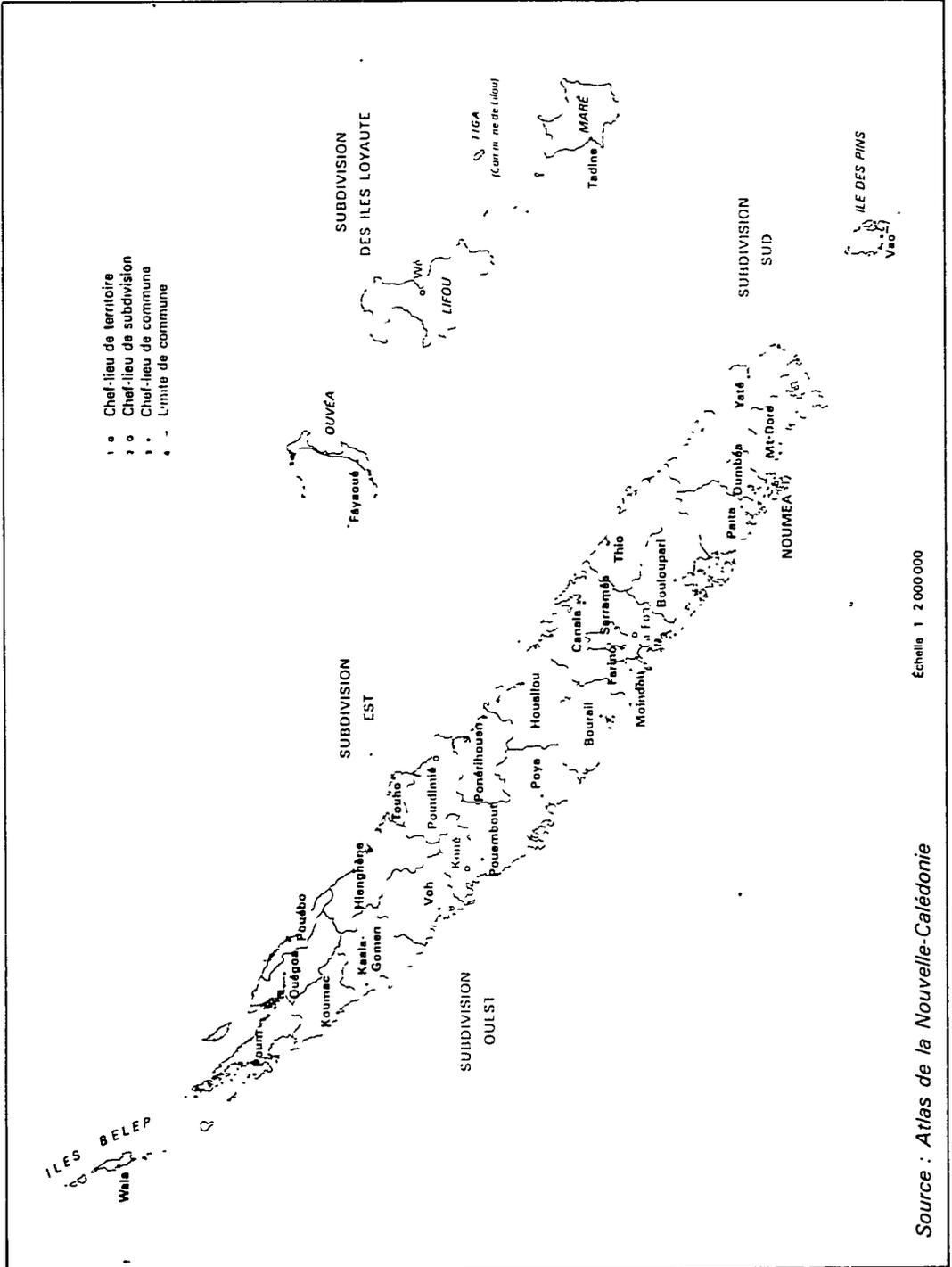
### A. — Le territoire d'outre-mer le plus étendu : 19 103 km<sup>2</sup>

La Nouvelle-Calédonie et dépendances est un ensemble d'îles d'une superficie de 19 103 km<sup>2</sup> alors que la Polynésie française ne comprend que 4 000 km<sup>2</sup> et le territoire de Wallis et Futuna 220 km<sup>2</sup>.

Elle est composée :

- 1) de la Grande-Terre de 400 km de long sur 50 km de large, d'une superficie de 16 750 km<sup>2</sup> ;
- 2) des Iles Loyauté, à 100 km à l'Est de la Grande Terre, d'une superficie de 2 000 km<sup>2</sup> et composées de Mare (650 km<sup>2</sup>), Lifou (1 115 km<sup>2</sup>), Ouvea (160 km<sup>2</sup>), Tiga ;
- 3) de l'Ile-des-Pins située à 50 km au Sud-Est de la Grande-Terre et d'une superficie de 180 km<sup>2</sup> ;
- 4) de l'archipel des Belep, des Iles Surprise et Huon ;
- 5) des récifs de Bellone et des Iles Chesterfield situés dans la Mer de Corail, à égale distance de la Grande-Terre et de l'Australie.

# Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances



**B. — Un archipel peu peuplé :  
133 233 habitants au recensement de 1976**

Selon le recensement du 23 avril 1976, le Territoire de Nouvelle-Calédonie comprend 133 233 habitants, ce qui se traduit par une densité de 7 habitants au kilomètre carré sur une superficie égale à deux fois celle de la Corse ou huit fois celle de la Réunion.

La seule Ile de Lifou a une superficie égale à celle du département de la Martinique, mais ne compte que 8 000 habitants contre 325 000 en Martinique.

La population a sensiblement augmenté depuis le dernier recensement ; elle a été estimée au 1<sup>er</sup> janvier 1981 à 139 600 habitants (taux de croissance moyen annuel entre 1976 et 1981 : 10,1 %).

**C. - L'inégale répartition géographique de la population :  
la concentration urbaine dans le Grand Nouméa**

L'étude de la répartition géographique de la population met en lumière l'une des données essentielles de la Calédonie, à savoir l'importance prépondérante de Nouméa par rapport à l'ensemble du territoire.

En effet, Nouméa comprend 56 000 habitants et le Grand Nouméa 70 000 habitants, c'est-à-dire plus de la moitié de la population.

Le tableau suivant montre la faible densité de l'Intérieur et des Iles, en particulier de la Subdivision Ouest (2,7) et de la Subdivision Est (3,6).

POPULATION DE CHAQUE COMMUNE EN AVRIL 1976

Source : Recensement de 1976.

Commune	Superficie	Population	Densité Nombre d'habitants au km <sup>2</sup>
<b>SUBDIVISION SUD :</b>			
Boulouparis .....	902	925	1,0
Canala .....	812	3 884	4,8
Dumbéa .....	254	4 191	16,5
Farino .....	48	194	4,0
Moindou .....	348	387	1,1
La Foa .....	515	1 993	3,9
Mont-Dore .....	649	10 659	16,4
Païta .....	692	3 407	4,9
Sarraméa .....	114	357	3,1
Thio .....	1 002	2 894	2,9
Yaté .....	1 395	1 365	0,9
Ile-des-Pins .....	152	1 095	7,2
<i>Total (1)</i> .....	6 883	31 351	4,6
<b>SUBDIVISION OUEST :</b>			
Bourail .....	832	3 149	3,8
Kaala-Gomen .....	926	1 425	1,5
Koné .....	383	2 479	6,5
Koumac .....	1 118	2 481	2,2
Ouégoa .....	606	1 514	2,5
Pouembout .....	382	734	1,9
Poya .....	1 205	2 915	2,4
Voh .....	732	1 656	2,3
Ile Bélep .....	67	624	9,3
<i>Total (2)</i> .....	6 251	16 977	2,7
<b>SUBDIVISION EST :</b>			
Hienghène .....	962	1 932	2,0
Houaïlou .....	986	3 853	3,9
Poindimié .....	759	3 010	4,0
Ponérihouen .....	699	2 065	3,0
Pouébo .....	297	1 782	6,0
Touho .....	230	1 667	7,2
<i>Total (3)</i> .....	3 933	14 309	3,6
<b>SUBDIVISION LOYAUTÉ :</b>			
Lifou .....	1 196	7 585	6,3
Maré .....	642	4 156	6,5
Ouvéa .....	132	2 777	21,0
<i>Total (4)</i> .....	1 970	14 518	7,4
Nouméa (5) .....	42	56 078	1 335,2
Nouvelle-Calédonie (1 + 2 + 3 + 4 + 5) .....	19 079	133 233	7,0

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation qui n'est pas sans incidences politiques et économiques.

1) L'essentiel des activités industrielles et commerciales s'est trouvé concentré à la suite du « boom » américain qui eut lieu pendant la Guerre du Pacifique et au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, et à la suite de l'essor du nickel en 1964 à Nouméa et dans les centres miniers.

2) La fertilité insuffisante des sols a entraîné le développement d'une agriculture extensive, qui est à l'origine d'une faible densité en milieu rural.

3) Le relief de la Grande-Terre est caractérisé par la présence d'une chaîne montagneuse qui couvre la plus grande partie de l'Ile.

Qui plus est, le déséquilibre démographique entre Nouméa et le reste de la Nouvelle-Calédonie est aggravé par l'inégale répartition des ethnies, la plupart des Mélanésiens se trouvant dans l'Intérieur de la Grande-Terre et dans les Iles.

### **III. — LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE : UNE SOCIÉTÉ COMPOSÉE DE PLUSIEURS ETHNIES DONT LA PLUS IMPORTANTE EST L'ETHNIE MÉLANÉSIENNE**

#### **A. — La répartition globale des ethnies**

La population calédonienne est caractérisée par la coexistence de plusieurs ethnies avec un brassage presque inexistant entre les Européens et les Mélanésiens, sauf dans une certaine mesure dans la brousse.

Or les Européens et les Mélanésiens constituent les deux ensembles les plus importants de la population.

Les Mélanésiens, qui sont les plus nombreux, représentaient en 1976 environ 55 598 personnes ; les Européens viennent en deuxième rang (50 757).

L'évolution récente se traduit par une augmentation de la population mélanésienne, alors que le nombre des Européens diminue.

En revanche, les autres ethnies, notamment les Wallisiens et les Tahitiens, connaissent une progression importante : ils étaient 9 590 en 1969, 15 962 en 1976 et 17 600 en janvier 1980.

Le tableau suivant rend compte de cette évolution :

**RÉPARTITION ETHNIQUE DE LA POPULATION CALÉDONNIENNE**

Ethnie	2 mai 1963		11 mars 1969 (1)		23 avril 1976		1 <sup>er</sup> janvier 1980 (3)
		%		%		%	
Mélanésiens .....	41 190	47,6	47 300	47	55 598	41,7	59 800
Européens .....	33 355	38,6	36 900	36,7	50 757	38,1	49 200
Wallisiens .....	(2) 3 016	3,5	6 220	6,2	9 571	7,2	17 400
Tahitiens .....	2 542	2,9	3 370	3,3	6 391	4,8	
Indonésiens .....	3 563	4,1	4 400	4,4	5 111	3,8	11 600
Autres .....	2 853	3,3	2 389	2,4	5 805	4,4	
<b>Total .....</b>	<b>86 519</b>		<b>100 579</b>		<b>133 233</b>		<b>138 000</b>

(1) dépouillement manuel.

(2) y compris les néo-hébridais.

(3) estimation.

Source : Insee et Service Statistique

**B. — L'inégale répartition des ethnies sur le territoire :  
l'opposition entre Nouméa et l'Intérieur ou les Iles**

A Nouméa, les Mélanésiens représentent un faible pourcentage de la population communale (17,9 %), comme d'ailleurs au Mont-Dore (15,5 %) ou à Dumbéa (8,3 %), si bien que la plus grande partie de la population européenne se trouve regroupée dans le Grand Nouméa.

Dans l'Intérieur de la Grande-Terre, au contraire, les Mélanésiens constituent la plus grande partie de la population.

**IMPORTANCE DE LA POPULATION MÉLANÉSIENNE  
DANS LES COMMUNES DE L'INTÉRIEUR**

	<b>% de population communale mélanésienne</b>
<b>SUBDIVISION SUD :</b>	
Yaté .....	83,8
Païta .....	26,1
Bouloupar .....	41
La Foa .....	33,2
Farino .....	5,7
Sarraméa .....	82,9
Thio .....	46,7
Canala .....	78
Moindou .....	58,3
<b>SUBDIVISION EST :</b>	
Hienghène .....	82
Houailou .....	72,3
Poindimié .....	76,3
Ponérihouen .....	84,7
Pouébo .....	89
Touho .....	77,9
<b>SUBDIVISION OUEST :</b>	
Bourail .....	31,8
Kaala-Gomen .....	69,1
Koné .....	64,4
Koumac .....	43,9
Ouégoa .....	68,1
Poum .....	63,6
Poya .....	44
Voh .....	60,8
Pouembout .....	41

A l'Ile des Pins, qui se trouve dans la Subdivision Sud, la quasi-totalité de la population est mélanésienne (90,3 ‰) ; il en est de même aux Iles Belep (99,1 ‰), au Nord de la Subdivision Ouest.

La même constatation peut être faite dans les communes de la Subdivision des Iles Loyauté où les Européens, pour la plupart des fonctionnaires, des commerçants ou des entrepreneurs, représentent environ 1 ‰ de la population.

ILE DE LIFOU		
Européens.....	71 h.	0,9 ‰
Mélanésiens .....	7 506 h.	99,1 ‰
Wallisiens .....	1 h.	
Tahitiens.....	3 h.	
Autres .....	4 h.	

ILE DE MARE		
Européens.....	28 h.	0,7 ‰
Mélanésiens .....	4 120 h.	99,2 ‰
Wallisiens .....	1 h.	
Tahitiens .....	5 h.	0,1 ‰
Autres .....	0	

ILE D'OUVÉA		
Européens.....	33 h.	1,2 ‰
Mélanésiens .....	2 712 h.	97,6 ‰
Wallisiens .....	14 h.	0,5 ‰
Tahitiens.....	6 h.	0,2 ‰
Autres .....	12 h.	0,5 ‰

\*  
\* \*

L'inégale répartition des ethnies sur le territoire constitue l'une des données essentielles du problème calédonien, car elle conditionne la vie économique, sociale et culturelle du territoire, sans oublier bien entendu les conséquences politiques d'une telle situation.

#### IV. — UNE VIE POLITIQUE COMPLEXE DOMINÉE PAR LE PROBLÈME INSTITUTIONNEL, CELUI DES RÉFORMES ET PAR LA PLACE DES MÉLANÉSIENS AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE

##### A. — Quelques dates importantes depuis le rattachement de la Nouvelle-Calédonie à la France le 24 septembre 1853

• **14 janvier 1860** : La Nouvelle-Calédonie qui dépendait jusqu'alors du Gouverneur des établissements français dans le Pacifique, résidant à Tahiti, devient colonie autonome à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1860.

• **1861** : Annexion à cette colonie des Iles Loyauté ;

• **24 septembre 1864** : Découverte du nickel dans la Dumbéa par M. Higginson. Dans le même temps, est créée la colonie pénitentiaire (la transportation).

• **1872** : Déportation à l'Ile-des-Pins des condamnés de la Commune de Paris (Henri de Rochefort s'évade en 1874, Louise Michel revient en France après le décret d'amnistie du 3 mars 1879).

• **1878** : Rébellion des Canaques sous la direction du Chef Ataï qui fut tué en janvier 1879 par le Chef de Canala, Segou. 200 blancs et plus de 1 200 Canaques tués. Regroupement des Mélanésiens dans des « réserves ».

• **1885** : Instauration d'un conseil général ;

• **1894** : Mise en œuvre d'un programme de colonisation agricole libre par le Gouverneur Feillet (5 000 immigrants entre 1895 et 1900) ;

• **1896** : Arrivée de travailleurs javanais et indiens, puis des Tonkinois en 1922 ;

• **1898** : Arrêt de la transportation ;

- **19 octobre 1940** : Ralliement de la Nouvelle-Calédonie à la France libre. Reconstitution du bataillon du Pacifique en 1941. A compter de 1942, la Nouvelle-Calédonie sert de base aux troupes américaines pendant la bataille de la Mer de Corail ;

- **1956** : La Nouvelle-Calédonie devient territoire d'outre-mer ;

- **1957** : Par décret, la loi cadre du 13 juillet 1956 est appliquée ; institution d'un conseil de Gouvernement composé de Ministres désignés par l'Assemblée territoriale ;

- **Septembre 1958** : 98 % des électeurs répondent « oui » au référendum sur la Constitution de la V<sup>e</sup> République ;

- **Décembre 1958** : Conformément à l'article 76 de la nouvelle Constitution, l'Assemblée territoriale opte pour le maintien de l'Assemblée territoriale ;

- **Décembre 1963** : Suppression des ministres : le Conseil de Gouvernement « assiste » le Haut-Commissaire ;

- **28 décembre 1976** : Le territoire est doté d'un nouveau statut comportant une autonomie de gestion.

## B. — Le statut actuel du territoire : la loi du 28 décembre 1976

### 1. — *La répartition des compétences entre l'État et le Territoire*

La loi du 28 décembre 1976 a institué une véritable délégation de pouvoirs au profit des institutions territoriales.

C'est ainsi que le domaine d'intervention de l'État est limitativement défini et se trouve restreint aux compétences naturelles de l'État comme les relations extérieures, la défense ou la monnaie.

### 2. — *La double fonction du Haut-Commissaire de la République*

Le Haut-Commissaire de la République assume dans le territoire une double fonction.

Il est tout d'abord le dépositaire des pouvoirs de la République, Représentant du Gouvernement et Chef des Services de l'État.

Il est d'autre part Chef du Territoire ; il est l'exécutif du territoire et, en tant que tel, chef des services territoriaux.

### 3. — *Les institutions territoriales*

#### a) *Le Conseil de Gouvernement*

Le Conseil de Gouvernement comprend le Chef du territoire, président, un vice-président et six membres qui portent le titre de conseillers de Gouvernement.

Les conseillers de Gouvernement sont élus par l'Assemblée territoriale au scrutin de liste majoritaire. Le conseil de Gouvernement reste en fonction jusqu'à l'expiration du mandat de l'Assemblée qui l'a élu, sauf démission collective ou motion de censure adoptée par l'Assemblée territoriale.

Le conseil de Gouvernement est chargé de l'administration des intérêts du territoire ; il anime et contrôle l'activité des services territoriaux ; il veille à l'exécution des résolutions prises par les organes du territoire.

Les compétences du conseil de Gouvernement sont limitativement énumérées à la différence de celles de l'Assemblée territoriale.

#### b) *L'Assemblée territoriale*

L'Assemblée territoriale comprend trente-cinq membres élus au scrutin majoritaire.

L'Assemblée tient chaque année deux sessions ordinaires, la première dite session administrative, la seconde dite session budgétaire.

L'Assemblée règle par ses délibérations les affaires du territoire, sous réserve des attributions conférées au conseil de Gouvernement.

**C. — La loi du 24 mai 1979 :  
La réforme électorale entraîne une radicalisation  
de la vie politique**

Lors des élections qui suivirent la mise en application du nouveau statut, en 1977, les 35 conseillers territoriaux se trouvèrent répartis en douze formations politiques dont cinq ne comptaient qu'un élu.

En octobre 1978, lors de la discussion budgétaire qui s'était traduite par le refus de l'Assemblée territoriale de prendre en considération une réforme de la fiscalité, M. André Caillard, Vice-Président, et la plupart des membres du Conseil de Gouvernement R.P.C.R. donnèrent leur démission. Par la suite, les trois derniers membres du Conseil de Gouvernement étaient censurés par une motion déposée par les conseillers territoriaux de la « majorité nationale ».

L'Assemblée territoriale désignait alors un nouveau conseil de Gouvernement dont la majorité était constituée par l'Union calédonienne et le Parti socialiste calédonien ; M. Maurice Lenormand était élu vice-président de ce conseil de Gouvernement.

Mais, le 23 janvier 1979, l'Assemblée territoriale repoussait par 19 voix contre 10 un projet d'impôt sur le revenu proposé par les partis majoritaires au conseil de Gouvernement. A l'inverse, l'Assemblée territoriale adoptait, un mois plus tard, un plan de développement à long terme élaboré par le Gouvernement, alors que l'Union calédonienne s'abstenait.

Dans le souci de mettre un terme à ce blocage institutionnel, le Gouvernement de l'époque fit voter par le Parlement un texte modifiant sur plusieurs points le statut du territoire en vue d'introduire notamment la possibilité de conventions passées entre l'État et le Territoire.

En matière électorale, la loi du 24 mai 1979 a prévu que les listes n'ayant pas obtenu 5 % des suffrages n'ont plus droit au remboursement des dépenses électorales ; celles qui n'ont pas recueilli 7,5 % des voix ne peuvent être représentées à l'Assemblée territoriale. Par ailleurs, le conseil de Gouvernement doit être élu au scrutin majoritaire et non plus à la représentation proportionnelle. Contre l'avis du Sénat, le texte mit fin au mandat de l'Assemblée territoriale et du conseil de Gouvernement de façon à régler la crise par l'appel au suffrage universel.

Comme prévu, la loi de 1979 a entraîné un regroupement (sans doute artificiel) des formations, mais la conséquence indirecte de cette réforme a été de radicaliser les positions politiques.

C'est ainsi que les nombreux partis de l'opposition se sont regroupés en un « Front indépendantiste » unique, dont la composante la plus importante est constituée par l'Union calédonienne.

Des élections du 1<sup>er</sup> juillet 1979 est issue une assemblée composée de trois rassemblements politiques :

— le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) : 15 sièges ;

— la Fédération pour une nouvelle société calédonienne (FNSC) : 7 sièges ;

— le Front Indépendantiste (FI) : 14 sièges.

Les partis « nationaux », RPCR et FNSC, obtenaient 65,17 % des voix exprimées. Mais cette constatation ne saurait faire oublier que le Front Indépendantiste a recueilli la majorité des suffrages exprimés dans les secteurs à prépondérance mélanésienne : 65 % aux Iles Loyauté, 60 % dans la Subdivision Est.

La Nouvelle-Calédonie se trouvait ouvertement partagée en deux tendances : la majorité « nationale » et les indépendantistes.

Quoi qu'il en soit, les élus du RPCR et de la FNSC s'engageaient à soutenir, pendant la durée de la législature, la politique du Conseil de Gouvernement, dont la vice-présidence était assurée par un Mélanésien, M. Dick Ukeiwé.

#### **D. — La procédure des ordonnances : le dessaisissement provisoire des institutions territoriales**

A la suite d'un voyage dans les territoires d'outre-mer, M. Henri Emmanuelli confirmait en août 1981 l'intention du Gouvernement de parvenir à une accélération très sensible de la réforme foncière et à la mise en place d'un plan de développement mélanésien qui inclurait les aspects économiques, mais aussi culturels du problème.

En septembre, Pierre Declercq, Secrétaire général de l'Union calédonienne, était assassiné. Cet assassinat ravivait les tensions ; sur la

Côte Est, notamment, des barrages étaient érigés par les indépendantistes.

Dans une allocution radio-télévisée à Nouméa le 13 décembre, M. Henri Emmanuelli commentait ainsi les décisions prises par le conseil des Ministres du 9 décembre :

« Ce territoire connaît depuis plusieurs années un certain nombre de tensions qui n'ont cessé de s'exacerber au cours des derniers mois et plus particulièrement depuis l'assassinat de Pierre Declercq, Secrétaire général de l'Union calédonienne...

« Aujourd'hui, la responsabilité du Gouvernement français, comme du reste celle de tous les Calédoniens, est d'éviter que ne se dégradent encore plus les relations entre les groupes présents sur le territoire...

« En particulier, la réforme foncière dont les lenteurs découragent l'attente et lassent la patience sera modifiée aussi bien par la redéfinition de ses bases que par l'accélération de son rythme...

« Quant au programme de développement économique et social, même dans le respect des caractères propres de la société mélanésienne, il devra aboutir à une situation digne de cette communauté. La France sur ce point ne faillira pas à sa mission...

« Quant aux moyens, la détermination de l'Etat ne saurait, dans cette situation difficile, se heurter aux lenteurs ordinaires des choses ni à la lourdeur des procédures.

« C'est pourquoi le Conseil des Ministres va demander au Parlement français, après consultation de l'Assemblée territoriale, de l'autoriser à prendre par ordonnances, conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution, les mesures conformes à ces objectifs qu'imposent les circonstances. »

Les membres de la délégation, à l'occasion de leur voyage, ont eu le sentiment que le Gouvernement a choisi la voie des ordonnances parce qu'il considérait que l'Assemblée territoriale représentait un obstacle à l'évolution et aux réformes qu'il jugeait nécessaires et qu'il souhaitait mettre en œuvre en s'affranchissant des « lenteurs ordinaires des choses » et de la « lourdeur des procédures ».

Dans le souci de démontrer au Gouvernement que l'Assemblée territoriale avait la volonté politique de réaliser les réformes nécessaires, les élus de la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne

joignaient, en décembre 1981, leurs suffrages à ceux des indépendantistes pour voter un projet de réforme fiscale présenté par le Haut-Commissaire.

Le Gouvernement ne renonçait pas pour autant à inscrire à l'ordre du jour de la session extraordinaire de janvier le projet de loi l'autorisant à légiférer par voie d'ordonnances. Ce projet de loi était adopté en dernière lecture par l'Assemblée nationale, malgré l'opposition du Sénat qui a vu dans ce projet de loi une marque de défiance à l'égard des élus territoriaux.

Ainsi, l'Assemblée territoriale s'est vue privée des pouvoirs qui étaient les siens, d'autant plus que le champ d'habilitation que le Gouvernement s'était réservé était très large.

Il demeure néanmoins que les projets d'ordonnance touchant à l'organisation particulière du territoire devaient être soumis à la consultation de l'Assemblée territoriale, conformément à l'article 74 de la Constitution.

Pendant le courant de l'été, le Gouvernement a rendu publics six avant-projets d'ordonnances (1) :

— un projet d'ordonnance sur la reconnaissance des droits coutumiers sur le sol dans le territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances,

— un projet d'ordonnance portant création d'un Office de développement de l'Intérieur et des Iles,

— un projet d'ordonnance portant reconnaissance de l'identité culturelle par la création d'un office scientifique culturel et technique mélanésien,

— un projet d'ordonnance instituant des assesseurs coutumiers dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances au tribunal civil de première instance et à la Cour d'appel,

— un projet d'ordonnance relative aux conflits de statuts et organisant l'option en faveur du statut civil particulier,

— un projet d'ordonnance relative au Code du travail de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Dans ses séances du 22 et 27 juillet, l'Assemblée territoriale a été appelée à délibérer pour avis sur les quatre premiers projets : seul le texte sur les assesseurs coutumiers a recueilli un avis favorable. Pour les projets d'ordonnance concernant la réforme foncière, la reconnais-

---

(1) Quatre premières ordonnances en date du 15 octobre 1982 ont été publiées au *Journal officiel* du 17 octobre (page 3106).

sance de l'identité culturelle, le développement de l'Intérieur et des Iles, l'une des critiques essentielles a porté sur la composition du conseil d'administration des offices créés, qui assurerait une représentation insuffisante aux autorités du territoire, ces trois offices constituant même d'après M. Gaston Morlet, Conseiller de Gouvernement, une sorte de « gouvernement parallèle ».

Mais c'est le débat sur la réforme foncière qui provoqua les premières dissensions graves au sein de la majorité « nationale », le Rassemblement pour la Calédonie dans la République estimant que les nouvelles modalités de la réforme foncière, proposées par le Gouvernement, même si celui-ci avait accepté la création d'un office foncier territorial suivant les propositions de la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne, constituait une grave atteinte au droit de propriété.

Ces dissensions trouvèrent leur première manifestation lors du renouvellement annuel du Bureau de l'Assemblée territoriale le 21 avril dernier. Si Maître Jean Lèques, (Rassemblement pour la Calédonie dans la République) était élu à la présidence de l'Assemblée, mais seulement au troisième tour et à la majorité relative, l'attitude de la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne aboutissait à ce que le bureau comprenne finalement une majorité de représentants du Front Indépendantiste. S'agissant des commissions, la répartition des postes se faisait à égalité entre le Rassemblement pour la Calédonie dans la République, la Fédération pour une Nouvelle Société Camédonienne et le Front Indépendantiste.

Mais surtout, à la suite du refus du Rassemblement pour la Calédonie dans la République de participer à un Conseil de gouvernement qui regrouperait l'ensemble des formations politiques du Territoire, la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne qui était à l'origine de cette proposition, décida de signer avec le Front Indépendantiste un « contrat pour un Gouvernement de réformes et de développement » dont le texte suit :

#### **CONTRAT POUR UN GOUVERNEMENT DE RÉFORMES ET DE DÉVELOPPEMENT**

1° Considérant les réformes nécessaires et reconnues par l'ensemble de l'Assemblée territoriale, tous groupes confondus.

2° Considérant que tout retard, blocage, différé dans ces réformes ne peut que conduire à la création d'un climat de défiance, de désengagement économique, voire d'affrontement et en tous les cas néfastes au développement de la Nouvelle-Calédonie.

3° Considérant que l'égalité des chances doit être donnée à tous les habitants du pays.

4° Considérant la distorsion économique existante entre les différentes régions du Territoire et à l'intérieur des différents groupes sociaux quelle que soit leur ethnité.

5° Considérant la volonté profonde de paix et de développement qui anime la majorité des habitants du pays.

6° Considérant que la représentation politique actuelle du Territoire ne permet à aucune organisation politique de s'autoriser une majorité susceptible de faire triompher telle thèse contre telle autre.

7° Considérant la volonté manifestée par le Gouvernement Français d'aider aux réformes dans le respect des institutions du Territoire.

8° Les partenaires dans le respect des programmes respectifs sur lesquels ils ont été élus, constituent le Conseil de Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

9° Les membres du Conseil de Gouvernement décident, sans renoncer à leurs options politiques fondamentales, de ne pas utiliser le Conseil de Gouvernement pour faire des déclarations susceptibles de remettre en cause l'esprit de coopération né le 21 avril.

10° Les membres du Conseil de Gouvernement reconnaissent que les solutions politiques et économiques appartiennent aux Calédoniens.

11° Les membres du Conseil de Gouvernement considèrent que l'Etat Français demeure le seul interlocuteur valable pour discuter des problèmes institutionnels, politiques et économiques du Territoire.

Les objectifs du Conseil de Gouvernement sont donc :

— de montrer aux habitants du Territoire dans le respect de leur diversité de faire cesser l'esprit de méfiance et de combattre les extrémités de tous horizons qui cherchent à dresser les Calédoniens les uns contre les autres ;

— de faire cesser la politique de désengagement régional, qui risque de conduire à une division du pays en zones ethniques.

Pour cela le Conseil de Gouvernement :

a) s'engage à mener à bien la Réforme Foncière, telle que définie par la loi,

b) s'engage à contribuer au développement de l'Intérieur et des Iles en favorisant les diverses régions du Territoire, étant données les perspectives connues et les possibilités,

c) s'engage à permettre à tous les habitants du Territoire une maîtrise économique de ce Territoire dans les domaines de l'économie : rurale, minière, touristique, artisanale, commerciale, des transports de l'énergie,

d) s'engage à mettre en place le plus rapidement possible un Comité Economique et Social représentatif de tous les partenaires sociaux économiques.

e) s'engage à promouvoir dans l'Intérieur et des Iles, en décidant une politique préférentielle d'allègement des charges sociales permettant l'établissement d'entreprises dans les régions du Territoire actuellement insuffisamment pourvues,

f) s'engage à faire appel à la solidarité de l'Etat Français pour une politique non pas d'assistance, mais de véritable coopération.

Les membres du Conseil de Gouvernement sont conscients que leur unité est nécessaire pour mener à bien cette tâche et que toute décision ne doit pas être la primauté de l'un sur l'autre, mais bien le résultat d'un consensus.

A la fin de ce contrat de bonne volonté prévu pour une année renouvelable, un bilan sera dressé et il appartiendra alors de voir si les buts fixés ont été atteints, quelle suite il faudra ou non lui donner, et de quels moyens institutionnels, politiques et économiques il faudra alors doter la Nouvelle-Calédonie.

Les deux membres du Conseil de Gouvernement appartenant à la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne démissionnaient du Conseil de Gouvernement et une motion de censure, déposée par le Front indépendantiste, était votée par 22 conseillers territoriaux.

L'Assemblée territoriale procédait alors à la désignation d'un nouveau conseil de Gouvernement comprenant des indépendantistes, des centristes et un indépendant.

Face à cette situation, les élus du Rassemblement pour la Calédonie dans la République réclamaient le recours au référendum sur l'avenir du territoire au sein de la République. L'un des deux députés du territoire, M. Jacques Lafleur, démissionnait pour provoquer une élection partielle ; il était réélu le 5 septembre 1982 avec 91,42 % des suffrages exprimés, face à Maître Michel Jacquet, candidat indépendant. Il faut toutefois noter que ni la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne, ni le Front Indépendantiste n'avaient voulu présenter de candidat, le premier pour éviter d'accroître les tensions politiques dans le Territoire, le second par refus de se prêter à un acte politique que le candidat du Rassemblement pour la Calédonie dans la République voulait présenter comme un référendum sur l'appartenance de la Nouvelle-Calédonie à la France.

Les résultats de cette réélection qui a été acquise dès le premier tour ont été les suivants (1) :

— Inscrits .....	50 592
— Votants .....	27 062
— Nuls .....	1 526
— Exprimés .....	25 536
• M. Jacques Lafleur .....	23 344
• Maître Michel Jacquet .....	2 192

Depuis cette élection, les diverses déclarations faites par M. Christian Nucci, Haut-Commissaire de la République, comme par les responsables des formations politiques, permettent de penser que la nécessité des réformes et d'une évolution du statut progresse dans les esprits.

---

(1) Résultats de l'élection législative du 14 juin 1981 (Premier tour) :

— Inscrits : 49 502
— Votants : 30 541
— Exprimés : 29 976
— M. J. Lafleur (RPR) : 16 289
— M. S. Camerlinck (UDF) : 5 549
— M. Burck (Union Calédonienne) : 4 486
— M. Chivot (C.P.S.) : 1 569
— M. Orezzoli (Rassemblement populaire calédonien et métropolitain) : 1 068
— M. Champmoreau (Divers droite) : 341
— M. Fraise (M.R.G.) : 314
— M. Lyonnard (Divers gauche) : 202
— M. Beyley (MSDC) : 158

## DEUXIÈME PARTIE

### **UN ASPECT FONDAMENTAL DE LA DIVERSITÉ CALÉDONIENNE : LA RENCONTRE ENTRE LE DROIT COMMUN ET LA COUTUME MÉLANÉSIENNE**

Lors de son séjour sur le territoire, la délégation de la Commission des Lois a estimé indispensable de se rendre dans les tribus, à la rencontre des Mélanésiens, pour apprécier à sa juste mesure la force de la coutume.

C'est dans cet esprit que la délégation a visité l'Ile des Pins, le dimanche 29 août, et, le mardi 31 août, l'Ile de Lifou.

A cette occasion, la délégation a pu avoir des entrevues avec les autorités coutumières de ces deux îles.

Ces entretiens ont permis aux membres de la délégation de constater que la commune conservait une grande importance chez les Mélanésiens, du moins dans les Iles qui sont des réserves autochtones. Qui plus est, certains Mélanésiens, en particulier ceux auxquels la coutume confère des pouvoirs, parfois même des privilèges, revendiquent une « valorisation » de la coutume qui constitue pour eux un retour aux sources de la culture mélanésienne.

#### **I. — LE DROIT A LA DIFFÉRENCE DES MÉLANÉSIENS EST GARANTI PAR LA CONSTITUTION**

Aux termes de l'article 75 de la Constitution, « **les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé** ».

Les Mélanésiens peuvent donc garder leur statut personnel tout en ayant la liberté d'opter pour le statut de droit commun.

Mais le faible nombre des changements de statut témoigne de la forte emprise des traditions coutumières sur les Mélanésiens.

## II. — LA COUTUME EST UNE NOTION COMPLEXE

Pour quiconque, Mélanésien ou non, se rend dans une tribu, la coutume se présente dans un premier abord sous la forme d'un échange de cadeaux ; ce que l'on appelle le geste coutumier consiste en effet à rendre visite au grand chef afin de lui demander l'hospitalité ; l'échange symbolique de présents qui fait suite à un palabre signifie alors que le visiteur reconnaît les autorités coutumières.

Mais ce geste coutumier n'est qu'un élément des structures mélanésiennes qui sont fondées sur l'échange permanent de droits ou de biens, comme on peut le constater lors des fêtes coutumières, notamment la fête de l'igname.

De fait, la coutume doit être entendue dans un sens plus large et plus fondamental comme réglant les relations entre individus au sein de la famille, du clan ou de la tribu.

Dans la société canaque, l'individu n'est pas en tant que tel titulaire de droits subjectifs qui sont opposables à l'égard de tous, car il se trouve enserré dans un ensemble de rapports complexes avec la collectivité dans laquelle il vit, qu'il s'agisse du clan ou de la tribu. A tout moment, le Mélanésien doit se plier aux contraintes de la communauté et respecter la fonction qui lui est assignée, faute de quoi, il risque de perdre les « avantages coutumiers », notamment la possibilité de cultiver la terre.

### A. — L'organisation coutumière

1. **Les tribus** : le Grand Chef, le Conseil des Anciens et le maître des terres.

La plus grande partie des Mélanésiens se trouvant en dehors des centres urbains vivent en tribus.

Sur la Grande Terre, chaque tribu (111 dans la Subdivision Est) est dirigée par un **Chef** assisté par un conseil des anciens. En principe, les tribus sont regroupées en districts, ayant à leur tête un Grand Chef, mais cette structure est devenue souvent plus théorique que réelle.

Dans les Iles Loyauté, la situation est quelque peu différente. car l'organisation coutumière repose sur l'existence de Chefs de Districts ou « **grands chefs** » et de Chefs de Tribus ou « petits chefs ». A Lifou, par exemple, il y a 37 petits chefs et trois grands chefs, M. Paul Sihazé dans le district de Wet, M. Pierre Zéoula, dans le district de Gaïtcha, M. Henri Boula dans le district de Loessi.

Il en est de même dans l'Ile des Pins qui constitue un district dirigé par le Grand Chef Hilarion Vendegou, ce district comprenant 8 tribus.

La chefferie est héréditaire. C'est le fils aîné qui prend la succession du pouvoir au décès de son père. Mais il arrive fréquemment que le chef arrivé à un certain âge se démette de sa fonction au profit de son héritier. Tel a été notamment le cas dans le district de Gaïtcha (Ile de Lifou), puisque M. Eugène Zéoula a passé le relais du pouvoir à son fils.

L'étendue des prérogatives coutumières et l'influence des chefs peuvent varier selon les tribus et les districts.

Pour l'essentiel, le Grand Chef, entouré d'un porte-parole public et d'un porte-parole privé, est chargé de l'administration générale de la tribu. Il peut exiger de ses « sujets » des redevances en nature ou en espèces. Il a également pour fonction de dire la coutume ou la justice dans des conditions déterminées.

Mais les pouvoirs des Grands Chefs ne sont pas absolus, car pour les affaires les plus importantes, le Grand Chef est obligé de réunir le **Conseil des Anciens** qui est en principe composé des chefs de clans, et c'est au cours de ce palabre que la décision est prise.

Le **maître des terres** ou le **chef des terres** qui est chargé des questions foncières est un autre contre-pouvoir. Le Grand Chef a autorisé uniquement sur les hommes et ne détient en règle-générale aucune prérogative en matière foncière.

Le Grand Chef doit également compter avec les chefs de clans.

## 2. Les clans :

La notion de clan (qui est un mot d'origine écossaise) n'est pas d'une définition aisée. Le clan mélanésien peut être décrit comme la division ethnique d'une tribu qui rassemble plusieurs groupements familiaux.

Dans la proposition de loi qu'il a déposée le 2 décembre 1981 sur le Bureau de l'Assemblée nationale en vue du règlement du problème foncier en Nouvelle-Calédonie, M. Roch Pidjot, Député, définit le clan comme « le groupe d'hommes et de femmes portant le même nom et habitant ou revendiquant le même périmètre ».

Par une délibération en date du 14 mai 1980 fixant les modalités de l'attribution des terres au titre de la réforme foncière, l'Assemblée territoriale a tenté de définir une structure de décision pour l'usage et la répartition des terres entre les membres du clan ; selon l'article 5 de cette délibération, les « **groupes familiaux sont représentés par les chefs de famille coutumiers qui constituent le conseil du clan** ».

## **B. — Quelques institutions du droit coutumier : le mariage et la dévolution successorale**

### *1. — Le mariage*

Le mariage occupe une place essentielle dans la société mélanésienne en raison de l'importance qui est accordée à la procréation.

Lors de son séjour à Lifou, la délégation a eu la chance d'assister à l'un des moments importants du mariage de deux jeunes Mélanésiens, à savoir la présentation des époux au Grand Chef du district de Gaïtcha, M. Zéoula, dans la grande case ; lors de cette présentation, le père du Grand Chef, M. Eugène Zéoula, a vanté les bienfaits de la famille nombreuse, étant rappelé que la famille mélanésienne comprend en général quatre à six enfants.

Le mariage est d'ailleurs une obligation, un devoir pour les Mélanésiens, à telle enseigne que tout retard incite le clan à rechercher une « fiancée » pour le jeune Mélanésien. Mais il a été affirmé aux membres de la délégation que la tribu n'intervenait en aucune façon dans le choix du conjoint.

Pour l'éducation de l'enfant, l'oncle maternel joue un grand rôle, car le mari voulant ignorer son rôle géniteur, l'oncle, qui est la plupart du temps le parrain, voit dans le fils de sa sœur circuler son propre sang qui est celui de sa mère.

A vrai dire, le mariage est une institution qui n'intéresse pas seulement les deux époux, car il s'agit aussi d'une alliance entre deux clans qui ne peut être dissoute, quand bien même les époux décideraient de divorcer.

Le divorce par consentement mutuel est en effet reconnu par le droit coutumier. Certes, le Grand Chef peut intervenir dans la conciliation des époux ou prendre des sanctions, mais il a également la faculté de prononcer la dissolution du mariage. Le second mariage est alors possible, mais à Lifou les intéressés doivent obtenir une autorisation du Grand Chef.

Quoi qu'il en soit, le maire se borne à constater le mariage, les témoins faisant état de l'accord coutumier ; il en est de même en cas de divorce.

## 2. — *La dévolution successorale des biens*

En matière de dévolution successorale, les règles varient en fonction de la coutume applicable, mais, d'une manière générale, le conjoint survivant, tout particulièrement la veuve, dispose de droits peu importants ; il est même possible de citer des cas dans lesquels la femme n'a pu élever aucune prétention sur la demeure familiale, même si le bien a été acquis sous le régime du droit commun.

Aussi l'Assemblée territoriale a-t-elle adopté le 8 septembre 1980 une délibération destinée à organiser la succession des biens immobiliers appartenant aux citoyens de statut civil particulier et acquis sous le régime de droit civil ; cette délibération a notamment défini un régime juridique optionnel afin de sauvegarder les droits du conjoint survivant.

### III. — **L'ATTACHEMENT DES MÉLANÉSIENS AUX TRADITIONS COUTUMIÈRES**

Lors de son séjour en Nouvelle-Calédonie, les membres de la délégation de la Commission des Lois n'ont pas manqué d'interroger leurs interlocuteurs sur la place de la coutume dans la société mélanésienne.

Dans la plupart des cas, la délégation a obtenu une réponse affirmative, notamment dans les Iles Loyauté.

Qui plus est, les autorités coutumières ont fait état d'une revendication tendant à une valorisation de la coutume.

C'est ainsi que les Grands Chefs de l'île de Lifou ont émis le vœu que la coutume soit érigée au même rang que le droit commun.

Lors de l'échange des présents, M. Paul Sihazé, Grand Chef du district de Wet, a remis aux membres de la délégation le texte suivant.

Grande Chefferie du District de WETR  
Nathalo Lifou

Lundi 30 août 1982

### PROPOSITION DE STATUTS

I. — Reconnaissance effective du statut particulier et prise en compte de la structure coutumière.

II. — Mariage.

Le mariage civil ne constitue plus qu'un enregistrement officiel d'un acte coutumier reconnu par l'autorité de la région ou du district concerné. Tout acte non reconnu par l'autorité coutumière, en l'occurrence le Grand Chef, sera considéré comme nul.

— Le mariage en milieu coutumier n'étant pas seulement un contrat entre deux individus mais aussi un contrat clanique, la nécessité d'une solution clanique, en cas de conflits, doit être reconnue.

— Le droit particulier doit absolument primer sur le droit commun.

— Les enfants issus d'un mariage dont le père est de droit particulier, conservent le droit pour ce clan et les devoirs définis par la coutume.

— Les enfants, issus d'un mariage dont le père est de statut de droit commun, conservent le statut du père sauf adoption d'un enfant reconnu par le clan et l'autorité coutumière. Dans ce cas l'enfant adopté conserve les droits et les devoirs coutumiers du clan d'adoption.

— En aucun cas un individu de statut particulier ne doit opter pour un autre statut sans l'avis de son clan et sans l'autorisation du grand Chef de son district concerné.

En cas de **divorce** de deux personnes de statut particulier seule l'autorité coutumière se prononce.

— Dans ce cas le partage éventuel des biens est décidé par les clans concernés sous l'arbitrage du conseil de district présidé par le grand chef.

— Mariage mixte : le père est de droit particulier, la mère de droit commun, la succession doit se faire dans le cadre coutumier.

— La mère de droit particulier, père de droit commun, la succession doit se faire dans le cadre du droit commun sauf pour les enfants adoptés coutumièrement.

— Les personnes de statut de droit commun insérés à l'intérieur des réserves depuis de longue date voir génération, accomplissant les devoirs coutumiers peuvent être assimilées selon leur désir au statut civil particulier en accord avec les clans d'adoption et la chefferie concernée.

— **Zone maritime**

Retour de la zone maritime à la réserve pour des motifs coutumiers.

— La zone des douze miles réservés à la pêche artisanale doit bénéficier d'une surveillance accrue des autorités concernées.

— **Conseil municipal**

Le grand Chef ou son porte-parole doit siéger d'office au sein du conseil municipal avec avis délibératif.

Nous souhaitons parmi nous la présence imminente d'un juriste qui a travaillé déjà dans la promotion mélanésienne pour nous aider à l'élaboration de nos différentes propositions qui vous seront transmises dans les plus brefs délais.

Par ailleurs, l'une des revendications essentielles portées au nom de la coutume concerne la faculté, pour une personne de statut civil de droit commun, mais d'origine mélanésienne, de réclamer le statut civil particulier. Il peut arriver en effet qu'à la suite d'un événement comme le mariage, la reconnaissance ou l'option faite par les ascendants, une personne se trouve soumise au statut de droit commun alors que ses préférences profondes vont au droit particulier.

Pour tenir compte de ce souci, le Gouvernement a élaboré une ordonnance tendant à régler les conflits de statuts et à organiser l'option en faveur du statut civil particulier.

L'ordonnance institue en faveur des personnes ayant acquis le statut civil de droit commun par l'effet d'une renonciation à leur statut particulier la possibilité de renoncer à cette option et de déclarer vouloir reprendre leur statut particulier.

Cette dernière disposition pouvait susciter des réserves quant à sa conformité à la Constitution, car l'article 75 n'accorde que le droit de conserver le statut de droit particulier, tant que l'intéressé n'y a pas renoncé. Certains juristes ont pu estimer que la renonciation était irrévocable et entraînait l'impossibilité de revenir ultérieurement à la coutume. Mais c'est en définitive l'opinion contraire qui a prévalu afin précisément de répondre à l'attente de ceux des Mélanésiens qui souhaitent revenir aux traditions coutumières.

La question de la reconnaissance effective de la coutume est loin de faire l'unanimité parmi les Calédoniens, y compris au sein du Front Indépendantiste dont certaines composantes estiment que la valorisation de la coutume conduit à la consécration de féodalités héritées du passé. Cela explique d'ailleurs que les Grands Chefs voient dans les thèses de certains membres du Front Indépendantiste une menace pour leur autorité.

D'autres insistent sur l'évolution inéluctable des mentalités, notamment chez les Mélanésiens qui vivent dans les centres urbains.

Mais les Mélanésiens demeurent soucieux, dans leur grande majorité, de ne pas rompre leurs attaches avec les traditions et les usages ancestraux ; pour certains d'entre eux, afin de ne pas être privés de tout lien avec leur famille.

La force de la coutume trouve l'une de ses manifestations dans l'attitude des Mélanésiens à l'égard de la justice rendue par le Chef.

M. Bilbao, Procureur général près la Cour d'appel de Nouméa, a en effet confirmé aux membres de la délégation que les conflits juridiques trouvaient leur solution au sein de la tribu ou du clan, sans que le contentieux soit porté devant le juge de droit commun, sauf pour les personnes qui sont en rupture de clan ou de tribu, sous réserve de quelques exceptions comme la garde des enfants.

Les tribus et les clans règlent donc leurs litiges entre eux, quand bien même il n'y aurait pas de juridiction coutumière formellement reconnue.

Cette constatation peut même se vérifier pour les délits de faible gravité, comme le montre l'exemple de la destruction des installations électriques de l'aérodrome de Lifou. Cette infraction a été commise par plusieurs jeunes gens de la tribu du district de Nathalo. Le Grand Chef a ordonné une punition collective sans que les vrais coupables de cette infraction soient identifiés ; les « condamnés » ont été en outre astreints à un travail d'intérêt général qui a consisté à réparer le dommage causé. Ces peines ont été exécutées conformément à la sentence des autorités coutumières.

L'**ordonnance sur les assesseurs coutumiers** a précisément reconnu le rôle des chefs coutumiers : les autorités coutumières des collectivités mélanésiennes de droit local, régulièrement constituées, sont investies, selon l'article premier, du pouvoir de conciliation entre citoyens de statut particulier dans les matières régies par ce statut.

Mais l'ordonnance accorde, dans le même temps, aux Mélanésiens un droit d'appel devant la juridiction de droit commun. En effet, les contestations entre citoyens de statut civil sur les matières régies par ledit statut qui n'auront pu être réglées par les instances coutumières pourront être portées à l'initiative de l'une quelconque des parties devant le tribunal de première instance. Dans ce cas, le tribunal se complète par des assesseurs de statut civil particulier, en nombre pair, à moins que les citoyens de statut particulier ne demandent d'un commun accord l'application des règles de droit commun sur la composition de la juridiction.

On peut discuter de l'opportunité d'une telle innovation qui reconnaît explicitement à l'une des parties le droit de remettre en cause une décision prise conformément à la coutume.

C'est donc admettre qu'une personne de statut particulier puisse contester les décisions du Grand Chef. Car les Grands Chefs n'ont pas

seulement un pouvoir de conciliation, ils ont un véritable pouvoir de décision sans recours possible.

Mais il faut rappeler que le droit de saisir la justice appartient à tout citoyen et partant à chaque Mélanésien, notamment lorsque l'ordre public est concerné. De ce point de vue, l'ordonnance ne fait que consacrer le droit positif, mais cette précision était nécessaire pour introduire l'institution des assesseurs coutumiers.

De toute façon, il n'est pas risqué de dire que ce texte ne recevra que peu application, d'autant que la saisine du tribunal par un Mélanésien sera sans doute sanctionnée par l'exclusion du clan et que le jugement ne pourra être exécuté dans sa totalité.

L'exemple de la justice témoigne parmi tant d'autres de l'effectivité de la coutume dans la société mélanésienne.

**L'idée de reconnaître la coutume dans sa plénitude ne doit pas choquer l'esprit, même si certains éléments du droit coutumier peuvent constituer un frein au développement économique et social de la collectivité mélanésienne.**

Encore faut-il ne pas méconnaître les difficultés inhérentes à la reconnaissance de la coutume.

#### **IV. — L'ORDONNANCE PORTANT RECONNAISSANCE DE L'IDENTITÉ CULTURELLE PAR LA CRÉATION D'UN OFFICE SCIENTIFIQUE, CULTUREL ET TECHNIQUE CANAQUE**

Selon l'ordonnance n° 82-878 du 15 octobre 1982 l'**office scientifique culturel et technique canaque** a pour mission de favoriser le développement culturel canaque. Il est responsable de la définition des actions de recherche concernant la culture canaque, de sa promotion, ainsi que de la conservation de son patrimoine. Mais pour tenir compte du caractère pluriethnique de la société calédonienne, l'ordonnance précise que cet office culturel pourra également participer à des actions de recherche et de promotion d'autres cultures.

Cet office sera administré par un conseil d'administration de douze membres :

— trois représentants de l'Etat, désignés par le Haut-Commissaire de la République,

— trois représentants du territoire (un conseiller de gouvernement et deux conseillers territoriaux),

— six représentants des groupements de droit particulier local désignés par les représentants de ces groupements.

Mais le Ministre chargé des territoires d'outre-mer s'est réservé la désignation du directeur de l'office qui sera investi de pouvoirs importants (préparation et exécution des décisions du conseil d'administration, fonctionnement des services, ordonnancement des dépenses et des recettes...).

Le Haut-Commissaire assumerait pour sa part les fonctions de commissaire du Gouvernement. Il sera en droit de former opposition aux délibérations du conseil d'administration ; dans ce cas, il devra en référer immédiatement au Ministre chargé du budget et au Ministre chargé des territoires d'outre-mer ; à défaut de décision expresse dans les deux mois, la délibération du conseil d'administration devient exécutoire.

Le conseil d'administration sera également assisté d'un **conseil des experts coutumiers**, qui pourra être consulté sur l'interprétation de la coutume.

Les critiques de la majorité des membres de l'Assemblée territoriale ont porté essentiellement sur l'insuffisance de la représentation des institutions territoriales, ainsi que sur la tutelle de l'Etat qui va peser lourdement sur les décisions du conseil d'administration.

## V. — LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA RECONNAISSANCE DE LA COUTUME

### A. — La coutume : un droit non écrit

La coutume est un ensemble de règles juridiques ou morales qui se transmettent pour l'essentiel par la tradition orale.

L'étude du droit coutumier présente donc des difficultés importantes d'autant que les Mélanésien, notamment pendant la période de la colonisation agricole, se sont gardés de dévoiler aux Européens les structures coutumières afin d'en préserver la spécificité. Dans certains cas, les Mélanésien ont même présenté à l'administration des pseudo-chefs afin de protéger les véritables titulaires de l'autorité, car l'administration estimait nécessaire, au nom de la sécurité juridique, de régle-

menter l'organisation administrative et politique des autochtones. C'est ainsi que l'arrêté du 24 décembre 1867 reconnut l'existence légale de la tribu en lui conférant implicitement la personnalité morale. Cet arrêté rendit notamment la tribu administrativement et civilement responsable des crimes et délits commis sur son territoire.

Mais aujourd'hui, nombreux sont ceux qui prétendent que la tribu est en fait une création artificielle de la colonisation à la différence précisément du clan.

Quoi qu'il en soit, les Mélanésiens ressentent à l'heure actuelle la nécessité de poser des règles de codification de la coutume, car les déplacements des Mélanésiens au sein du territoire rendent inévitable la définition de normes plus ou moins précises.

Cette œuvre de codification a déjà été commencée par l'Assemblée territoriale elle-même qui a adopté dans ce domaine trois délibérations :

— une délibération du 10 mars 1959 sur le régime juridique des **réserves autochtones**,

— une délibération du 14 mai 1980 fixant les modalités d'attribution des terres au titre de la réforme foncière et contenant notamment une définition de la **propriété clanique**,

— une délibération du 8 septembre 1980 portant organisation de la **succession** des biens immobiliers appartenant aux citoyens de statut civil particulier et acquis sous le régime du droit civil.

L'ensemble de ces délibérations a bien entendu été élaboré en concertation avec les autorités coutumières qui continuent à approfondir leur réflexion dans ce domaine.

L'office culturel canaque pourra, le cas échéant, apporter sa contribution à la définition des règles coutumières qui font partie de la culture mélanésienne.

Cette codification devrait notamment permettre de résoudre les conflits qui surgissent à l'occasion de l'application de la coutume.

## B. — Le conflit entre les coutumes

La coutume n'est pas uniforme sur l'ensemble du Territoire ; on peut même dire qu'il y a autant de coutumes qu'il y a de tribus.

Les conflits entre les coutumes ne peuvent être réglés par les autorités coutumières et c'est dans cette hypothèse que le litige est porté devant la juridiction de droit commun, comme le montre l'exemple de la garde d'enfants.

Dans une affaire de cette nature qui a été rapportée aux membres de la délégation, il s'agissait de l'attribution de la garde de trois enfants naturels qui avaient été reconnus par leurs deux parents. Lors de la rupture du concubinage, le concubin, vivant sur la Grande Terre, s'empare des trois enfants et en confie la garde à son frère habitant à Lifou, conformément à la coutume applicable à Lifou alors, que selon la coutume de l'Ile des Pins, dont est originaire la concubine, l'enfant aurait dû lui être confié. Saisis au pénal, les premiers juges condamnent, mais la Cour d'appel prononce un arrêt de relaxe au motif qu'il n'y a pas de jugement civil sur l'attribution du droit de garde. Le juge civil consulte alors les autorités coutumières de l'Ile des Pins et de l'Ile de Lifou. Le jugement rendu aboutit à confier la garde de l'enfant à la mère. Ainsi, le juge a dû régler un conflit de coutumes tout en parvenant à une solution qui correspond pour l'heure à la pratique dominante des tribunaux de métropole.

L'ordonnance relative aux assesseurs coutumiers a édicté plusieurs règles de conflit pour déterminer la coutume applicable. En cas de contestation entre plaiseurs de coutumes différentes il sera statué, par exemple, sur les questions relatives au mariage ou au divorce, suivant la coutume du mari.

### **C. — Les conflits entre la coutume et le droit commun**

#### **1. — *La détermination du statut applicable aux enfants***

La détermination du statut applicable aux enfants naturels ou légitimes ne pose aucun problème lorsque les deux parents ont le même statut.

Mais la difficulté juridique surgit lorsque le père a un statut différent de celui de la mère.

Le projet d'ordonnance relative aux conflits de statuts a précisément pour objet de lever cette difficulté.

Selon cette ordonnance, **les enfants légitimes** dont l'un des parents est de statut civil de droit commun et l'autre de statut civil coutumier, sont soumis au statut civil de droit commun. Ils ont toutefois la faculté de réclamer le statut civil coutumier dans les trois premières années suivant leur majorité. Pendant leur minorité, les parents peuvent, également, par déclaration conjointe, opter pour eux en faveur du statut civil coutumier.

Pour **les enfants naturels reconnus par les deux parents**, l'ordonnance opère une distinction selon le statut de la mère :

— si la mère est de statut civil particulier et le père de statut civil de droit commun, l'enfant est soumis au statut civil coutumier, sauf la faculté de renonciation prévue par l'article 75 de la Constitution ; pendant sa minorité, les parents peuvent, par déclaration conjointe, renoncer en son nom au statut civil coutumier.

— si la mère est de statut civil de droit commun, et le père de statut civil particulier, les enfants sont alors soumis au statut civil de droit commun. Ils ont toutefois la faculté de réclamer le statut civil coutumier dans les trois années suivant leur majorité ; cette disposition ouvre donc une nouvelle possibilité de retour au statut civil particulier par une interprétation extensive de l'article 75 de la Constitution. Bien plus, pendant la minorité des enfants, les parents ont la faculté, par déclaration conjointe, de renoncer pour leurs enfants au statut civil coutumier.

**2. — *Le problème de la dévolution successorale des biens immobiliers acquis par des citoyens de statut civil coutumier sous le régime du droit civil : la délibération de l'Assemblée territoriale du 8 septembre 1980***

Cette délibération pose tout d'abord le principe que les biens immobiliers appartenant à des citoyens de statut particulier et acquis sous le régime de droit civil sont cessibles et transmissibles selon les dispositions de droit commun.

Toutefois, les citoyens de statut civil particulier peuvent opter soit pour le régime spécifique défini par cette délibération, soit pour la dévolution des biens concernés, selon les usages coutumiers, par le Conseil du Clan.

A défaut de déclaration du propriétaire des biens immobiliers, soit auprès du maire, soit auprès du Service territorial d'administration générale, l'intéressé est présumé avoir opté pour le maintien de la dévolution selon les usages coutumiers.

La délibération territoriale, tout en reconnaissant l'applicabilité du droit coutumier, offre ainsi aux Mélanésiens la possibilité d'une option en faveur d'un système juridique destiné à assurer une plus grande égalité au sein de la famille, au profit notamment du conjoint survivant.

### 3. — *Le conflit entre les structures coutumières et l'organisation communale*

Lors d'une séance de travail avec M. Joseph Tikoure, maire de la commune de l'Ile des Pins et M. Hilarion Vendegou, Grand Chef, qui est également secrétaire de la mairie, la délégation a étudié la nature des rapports existant entre l'organisation communale et les structures coutumières.

Il résulte de cette séance de travail que, pour les questions qui relèvent de la compétence des autorités coutumières, le maire est obligé de se tourner vers le grand chef qui réunit le conseil des anciens ; la délibération du conseil municipal apparaît alors comme la traduction juridique de la décision prise selon la coutume.

Il faut souligner par ailleurs que la théorie de la domanialité ne peut trouver application dans toutes ses conséquences, car le domaine communal qui recouvre l'ensemble de l'Ile des Pins est en réalité un domaine privé mélanésien. Toutes les décisions concernant ce domaine ressortissent donc à la compétence des autorités coutumières. A titre d'exemple, le maire n'a pas le droit de couper les cocotiers, sans obtenir l'autorisation préalable du grand chef ; a fortiori, en est-il de même lorsqu'il s'agit d'exproprier un terrain ou de faire passer une ligne électrique ? (1)

La réserve autochtone est en effet, pour reprendre les termes de la délibération de l'assemblée territoriale du 10 mars 1959, la « propriété incommutable, insaisissable et inaliénable des tribus auxquelles elle est affectée » ; elle ne peut donc être désaffectée sans le consentement des organes coutumiers. En ce sens, la théorie de la réserve est un obstacle important à l'application de la loi communale dans le territoire de Nouvelle-Calédonie.

---

(1) La procédure d'expropriation est en fait peu pratiquée sur le territoire ; il y a eu depuis cinq ans deux procédures.

#### **D. — La nécessaire adaptation de la coutume aux exigences de la vie moderne**

Comme M. Iekawé, Secrétaire général adjoint aux affaires administratives, l'a confirmé aux membres de la délégation, les responsables mélanésiens semblent convaincus du caractère inéluctable d'une évolution de la coutume dans le sens de son adaptation aux réalités de la vie moderne.

Le développement du territoire rend en effet nécessaire un aménagement des règles coutumières qui concernent la vie économique, car sous certains aspects, la coutume peut constituer un frein à la promotion de l'ethnie mélanésienne.

Mais, dans le même temps, les Mélanésiens souhaitent éviter que le progrès économique et social n'entraîne une rupture brutale avec les traditions coutumières : les structures juridiques, qu'il s'agisse de l'activité industrielle ou agricole, doivent s'adapter au milieu mélanésien sans nuire à sa cohérence interne.

En d'autres termes, la codification du droit coutumier ne saurait conduire à une introduction pure et simple des règles du droit commun, mais il importe que le droit coutumier accepte, tout en les transformant, certaines structures du droit civil, car la pire des solutions serait sans nul doute d'imposer d'une manière arbitraire un modèle de développement qui ne se concilie pas avec l'organisation traditionnelle de la société mélanésienne.

Ainsi, la société civile peut servir de cadre juridique à la communauté d'intérêts qui existe au sein du clan.

Mais, c'est dans le domaine foncier que le problème de l'adaptation de la coutume se pose avec la plus grande acuité.

En effet, le régime juridique de la terre peut parfois représenter un obstacle à la mise en valeur de la terre en Nouvelle-Calédonie. La réserve étant insaisissable et inaliénable, aucune constitution de droits réels sur le sol ne peut être consentie par les Mélanésiens à titre de garantie d'une opération de crédit.

La création du Fonds d'aide au développement des îles et de l'intérieur (F.A.D.I.L.) a permis pour partie de pallier cet inconvénient par le biais de l'octroi de prêts.

Plus récemment, dans le but de faciliter l'accès au crédit, le terri-

toire a décidé de recourir, dans le cadre de la réforme foncière, à la technique juridique du groupement d'intérêt économique, tel qu'il est régi par l'ordonnance du 23 septembre 1967.

Dans certaines hypothèses, en effet, les terres revendiquées par les tribus n'ont pas été attribuées en agrandissement de réserve, mais transmises selon les règles du droit civil à des groupements d'intérêt économique.

Dans les premières expériences, les groupements regroupaient l'ensemble de la tribu, si bien que l'organisation coutumière se substituait aux règles de fonctionnement du groupement.

Par la suite, les terres ont été remises à des groupements d'intérêt économique regroupant seulement quelques personnes.

Tel a été le cas pour la propriété de M. Daniel Flottat, éleveur à Pouembout (côte ouest) qui a été achetée par le Territoire lequel a consenti un bail à long terme au groupement d'intérêt économique de la vallée de Cormier.

C'est un procès-verbal de palabre du conseil des anciens de la tribu de Paouta qui a entériné la constitution de ce groupement selon des modalités déterminées, ainsi le groupement est composé de trois membres, cette composition pouvant être modifiée en conseil des anciens si les nécessités l'exigent.

A Poya, une expérience similaire a été tentée sous la réserve qu'elle a donné lieu à la création d'une société civile : la société civile Bokoé-Goin.

La société civile de Bokoé-Goin, au capital social de 160 000 F a été créée en 1978, pour acheter ou louer des terres destinées aux travaux de culture extensive et d'élevage. Cette société comprend huit membres appartenant principalement au clan Bokoé-Goin de la tribu de Nekliai.

Ces deux opérations sont exemplaires. Elles illustrent la volonté conjointe des tribus et des autorités territoriales d'intégrer les structures du droit moderne dans le milieu coutumier : il s'agit en quelque sorte d'une tentative d'« acculturation juridique » pour utiliser la notion développée pour M. le Doyen Carbonnier dans son ouvrage sur la sociologie juridique.

Ces opérations devaient être citées dans le présent rapport, car elles permettent à la fois la satisfaction des besoins des collectivités mélanésiennes et la mise en valeur de l'Intérieur du Territoire.

## TROISIÈME PARTIE

### UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE LA SOCIÉTÉ MÉLANÉSIENNE : LA TERRE

#### **Une revendication fondée sur la coutume qui peut évoluer vers un objectif économique**

Pour qui survole pour la première fois la Nouvelle-Calédonie, il ne peut exister de problème foncier, en raison de la faible densité de la population en milieu rural. De fait, la population rurale de la Grande Terre comprend environ 30 000 personnes dont 25 000 Mélanésiens. Par ailleurs, l'ensemble des terres cultivées ne représente que 1,7 % de la surface territoriale alors que 210 000 hectares, c'est-à-dire 11 % de la surface, peuvent être considérés comme cultivables.

Malheureusement, cette première impression ne résiste pas à l'analyse des données essentielles du problème des terres de Nouvelle-Calédonie.

En effet, la pauvreté des sols explique le développement de l'agriculture extensive et donc de la grande exploitation.

Mais surtout, l'espace foncier mélanésien ne peut se réduire à l'habitat ou aux terres de culture (terres à ignames, terres à taros) : il comprend plusieurs catégories de lieux qui sont régis par des droits variables, comme par exemple les sentiers ou les terrains de rencontre entre les clans. Il en résulte que les terres claniques représentent des territoires étendus qui correspondent à l'ensemble des activités traditionnelles des Mélanésiens (agriculture, pêche, fêtes coutumières, etc.).

L'espace foncier mélanésien ne connaît donc pas de limites précises, d'autant que les Canaques, pratiquant la jachère, ont été amenés à se déplacer souvent.

La colonisation rurale de la Nouvelle-Calédonie a eu pour effet de cantonner les Mélanésiens dans des territoires bien délimités.

## I. — QUELQUES ÉLÉMENTS D'HISTOIRE : LA DÉLIMITATION ADMINISTRATIVE DE L'ESPACE FONCIER MÉLANÉSIEN :

### — *La déclaration du 20 janvier 1855 : la partition des terres*

Par une déclaration en date du 20 janvier 1855, l'administration divise en deux le territoire calédonien ; elle reconnaît aux indigènes la propriété des terres occupées et place dans le domaine de l'Etat les terres considérées comme inoccupées ; seules les terres inoccupées peuvent faire l'objet de concessions, afin d'éviter toute atteinte à la propriété mélanésienne.

Dans le même esprit, l'arrêté du 10 avril 1855 précise qu'un dixième des terrains ruraux destinés à la vente doit être affecté en priorité aux indigènes.

### — *L'arrêté du 21 janvier 1868 : la délimitation des réserves*

Cet arrêté, pris par le gouverneur Guillain, substitue à l'ancienne conception de la propriété foncière individuelle et familiale un régime de propriété collective et incommutable au profit de la tribu. Comme le note Eric Rau dans son ouvrage sur les institutions et coutumes canaques, le gouverneur Guillain était un fouriériste convaincu et avait créé à Yate un phalanstère. Il crut voir dans la propriété indigène une propriété collective semblable à celle du « mir » russe.

L'administration provoque la nomination d'un chef administratif et la constitution d'un conseil des anciens dans chaque tribu.

« Par ces mesures, sont artificiellement introduites pour longtemps deux notions fausses : celle qui donne à croire qu'il existe des groupes homogènes et uniques à l'échelle régionale, mais surtout celle qui définit une propriété collective d'une nature totalement différente de ce qui existait auparavant. La complexité du contrôle spatial traditionnel est méconnue ; les concepts de « souveraineté territoriale » et de « propriété », apanages respectifs de la chefferie polyclanique et du groupe lignager, sont confondus, ce qui instaure une ambiguïté conflictuelle à terme » (J.P. Doumenge).

L'arrêté du 21 janvier 1868 prescrit également la délimitation des réserves par l'Administration assistée d'une commission de délimitation ; cette délimitation s'effectue au profit de la colonisation libre et de la colonisation pénale.

Le territoire découvre sa vocation pastorale : on assiste alors à un développement très rapide de l'élevage extensif sur le modèle des expériences tentées en Australie. De vastes espaces sont concédés aux nouveaux éleveurs ; leurs troupeaux pâturant sur des zones semi-désertiques, rechercheront très vite les champs de cultures vivrières des Mélanésiens.

Les heurts entre les colons et les Mélanésiens atteignent leur paroxysme avec la rébellion de 1878.

### — *Le cantonnement général (1897-1903)*

En 1897, le gouverneur Feillet décrète le cantonnement général des collectivités mélanésiennes qui va durer jusqu'en 1903. L'administration se comporte alors comme le maître des terres indigènes.

La plupart du temps, les collectivités mélanésiennes sont déplacées sur des terrains qu'il leur faudra aménager en vue de la culture de l'igname ou du taro.

\*  
\*   \*   \*

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, la situation générale des réserves autochtones ne connaît pas d'évolution significative, même si l'administration consent quelques agrandissements de réserves.

Après 1946, la pression des collectivités mélanésiennes conduit à une politique systématique d'agrandissements de réserves.

#### Evolution des réserves autochtones en Nouvelle-Calédonie de 1896 à 1964

(En hectares)

	1896	1903	1945	1964
Sud .....	3 513	3 174,2	2 818,1	3 392,6
Côte ouest .....	34 778,1	53 676,5	58 105,9	68 759,3
Côte est .....	40 356,7	65 613,6	67 652,4	74 125,3
Belep + île des Pins .....	8 642,6	8 642,6	16 500,6	19 984
Loyauté .....	—	196 980	196 980	196 950
Iles .....	8 642,6	205 622,6	213 480,6	216 934
Grande Terre .....	78 647,8	122 464,3	128 576,4	146 277,2
Nouvelle-Calédonie .....	87 290,4	328 086,9	342 057	363 211,2

(Source : Atlas de la Nouvelle-Calédonie ; ORSTOM)

A partir de 1964, l'augmentation de l'emprise des réserves autochtones s'infléchit au profit des formules privatives d'accès à la propriété.

## II. — LA SITUATION DES TERRES A LA VEILLE DE LA REFORME FONCIERE

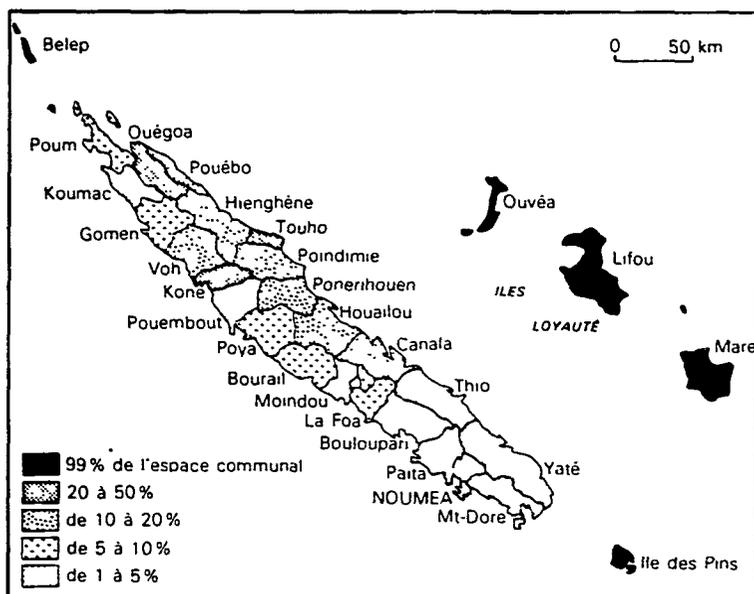
### A. — La distinction entre la Grande Terre et les Iles

Au 1<sup>er</sup> juillet 1978, les réserves autochtones occupaient environ 95 % de la superficie des dépendances (îles Belep, Iles Loyauté et île des Pins) où la totalité des agriculteurs sont des Mélanésiens.

Elles recouvraient à la même date moins de 10 % de la Grande Terre, c'est-à-dire 158 000 hectares.

La carte suivante confirme que le problème foncier ne se pose que sur la Grande Terre.

L'emprise des réserves autochtones en 1878



(Source : ORSTOM - J.P. Doumenge)

Il faut toutefois indiquer que les tribus des Iles revendiquent aujourd'hui la partie des îles qui fait encore partie du domaine public maritime. Le gouvernement a annoncé son intention de régler ce problème, notamment à l'île des Pins.

Mais pour l'essentiel, les Iles n'ont pas été touchées par la colonisation rurale ; tel n'est pas le cas de la Grande Terre.

## B. — L'inégale répartition des terres sur la Grande Terre

Au 1<sup>er</sup> janvier 1979, les terres de l'intérieur de la Nouvelle-Calédonie se répartissaient ainsi, selon leur statut juridique :

Statut juridique	Surface Grande Terre	
	en hectares	en pourcentage
Réserves autochtones .....	163 000	9,6 ‰
Terres appropriées ou en cours d'appropriation .....	432 000	25,5 ‰
Locations domaniales autres qu'avec promesse de vente .....	142 000	8,3 ‰
Domaine (non compris les locations domaniales) .....	960 000	56,6 ‰
Ensemble .....	1 697 000	100,0 ‰

Les agriculteurs européens occupent plus précisément 396 000 hectares. Ces terres étaient réparties au 1<sup>er</sup> janvier 1979 entre environ 1 000 exploitations faisant vivre 4 000 à 5 000 personnes.

Mais ce sont 25 000 Mélanésiens environ (dont 12 000 agriculteurs) qui vivent sur les 163 000 hectares de leurs réserves et les quelque 40 000 hectares acquis ou concédés selon les règles du droit commun.

A tout cela, il faut ajouter que la propriété est inégalement répartie entre les Européens eux-mêmes, comme le montre le tableau suivant :

Superficie des propriétés rurales non mélanésiennes - 1977

Superficie	Nombre de propriétaires	Superficie totale
0 - 25 ha .....	1 296	13 166 ha 04
25 - 50 ha .....	323	11 251 ha 14
50 - 100 ha .....	246	17 908 ha 24
100 - 250 ha .....	243	39 224 ha 33
250 - 500 ha .....	82	28 520 ha 24
500 - 1 000 ha .....	51	34 721 ha 90
1 000 - 1 500 ha .....	17	20 334 ha 10
1 500 - 2 000 ha .....	8	14 090 ha 31
2 000 - 3 000 ha .....	9	22 114 ha 01
3 000 - 5 000 ha .....	11	39 840 ha 05
5 000 - 10 000 ha .....	7	44 098 ha 17
10 000 - 15 000 ha .....	1	14 858 ha 67
15 000 - 20 000 ha .....	—	—
20 000 et plus .....	1	36 669 ha 24
Total .....	2 295	332 797 ha 34

(Source : Direction territoriale des services ruraux)

On voit ainsi que les 54 propriétés de plus de 1 000 hectares (2 % du total) représentent 42 % de la surface appropriée par les Européens.

En tout état de cause, le contraste entre l'appropriation européenne et la densité de la population mélanésienne au sein des réserves peut expliquer la multiplication des revendications ces dernières années.

En effet, le gouverneur Feillet, lors des opérations de cantonnement, avait décidé que les réserves devaient permettre à chaque habitant de disposer de trois hectares de terre à cultiver.

Comme l'a montré une étude réalisée par M. Jean-Claude Roux pour le compte de l'O.R.S.T.O.M., ce seuil minimal n'était pas atteint en 1976 dans près de trente neuf tribus.

### III. — LA DIVERSITÉ DES REVENDICATIONS

#### A. — Les revendications coutumières

Le Mélanésien entretient avec la terre une relation qui fait appel au sacré.

Selon l'analyse d'un ancien secrétaire général de la Nouvelle-Calédonie, « pour un Mélanésien, la terre est bien plus que son cadre de vie et le sol qui le nourrit ; elle est la terre des ancêtres, un prolongement de lui-même, auquel l'attachent des liens affectifs, symboliques et mystiques extrêmement forts. Elle est une partie de lui-même. Or, c'est de ce bien le plus précieux, de cet élément fondamental de son organisation sociale et psychologique que la colonisation l'a gravement spolié au siècle dernier. En le dépossédant de 40 000 hectares et en l'obligeant à se réfugier dans la montagne ou à descendre au bord de la mer, l'administration l'a cantonné dans des terres dites de réserve. Les Mélanésiens n'ont pas oublié ce qu'ils considèrent comme un vol et ressentent encore comme une blessure ».

Nombreux sont donc les Mélanésiens qui souhaitent recouvrer les droits fonciers coutumiers dans leur plénitude.

Paradoxalement, le cantonnement des Mélanésiens dans les réserves a pu contribuer à renforcer l'intensité de la revendication culturelle.

Par ailleurs, les Mélanésiens ne semblent pas connaître la notion de prescription : le temps qui s'est écoulé depuis l'installation des colons européens n'a chez les Mélanésiens aucune incidence sur des droits qu'ils considèrent comme imprescriptibles.

En particulier, les clans qui ont dû quitter leurs terres coutumières ne sont que tolérés par ceux qui les ont accueillis, d'autant que leur statut précaire ne leur permet pas toujours de disposer des terres nécessaires à leurs cultures traditionnelles.

Force est toutefois de constater que la revendication culturelle soulève une difficulté majeure, celle de la vérification de l'authenticité des droits revendiqués.

L'Office de recherche scientifique et technique d'Outre-mer a tenté d'élaborer une sorte de cadastre des revendications, en utilisant parallèlement deux techniques, l'étude de documents d'archives et de photos aériennes et la consultation des autorités coutumières. Selon les informations qui ont été fournies aux membres de la délégation, les résultats de ces deux enquêtes semblent concorder à peu près.

La détermination du « premier occupant » peut être en elle-même source de litiges entre les clans dans une société où la tradition orale est le seul moyen de fixer les limites des terres claniques ; le recueil des traditions orales est nécessairement approximatif.

La nécessité commande donc de trouver au coup par coup une conciliation entre les clans, comme le montrent les incidents qui ont opposé la tribu d'Ounia à celle de Waho, dans la région de Yaté à 90 kilomètres de Nouméa. En novembre 1980, en effet, 163 hectares de terres qui avaient fait l'objet d'une procédure d'expropriation ont été remis à la tribu d'Ounia, mais la tribu de Waho a invoqué des droits ancestraux sur cette même terre. La raison de ce litige réside dans le fait que le maître des terres, véritable « cadastre oral », est décédé sans transmettre à son successeur son savoir.

La revendication coutumière surgit également d'une manière inopinée, parfois après la réalisation d'une opération de réforme foncière. Ainsi, dans la circonscription de Voh, la tribu des Oundjo avait obtenu une extension des terres de réserve afin d'accroître son espace vital. Cette opération a été approuvée par le Conseil des anciens, à l'unanimité des membres présents. Le président du Conseil des anciens a annoncé par la suite au chef de la subdivision administrative que cette terre n'était pas leur terre clanique et appartenait à une autre tribu.

## **B. — La revendication politique**

Avec la diffusion des idées indépendantistes, la revendication coutumière a pu être utilisée à des fins politiques, à tel point que les revendications sont parfois un moyen de reconquête du territoire.

En effet, d'aucuns ont été animés par la volonté de favoriser une généralisation des revendications coutumières pour les faire porter sur l'ensemble du territoire qui serait ainsi considéré comme une terre canaque, à l'exception peut-être de Nouméa, du moins dans un premier temps. La satisfaction de telles revendications apparaissait comme le premier pas vers l'indépendance.

Dans certains cas, les autorités administratives ont dû constater une transformation de la revendication. Dans un premier temps, la tribu ne faisait que revendiquer pour des raisons coutumières une partie seulement d'une propriété, puis la revendication a porté sur l'ensemble de la propriété, sans que rien ne vienne justifier ce changement d'attitude.

Ainsi, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi qu'il a déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale, le 3 décembre 1981, M. Roch Pidjot, député, souligne que « l'affirmation de la propriété coutumière du sol constitue l'acte solennel par lequel on reconnaît au peuple mélanésien sa primauté et la valeur contestable de sa culture ». Aussi, M. Pidjot propose-t-il « le retour au peuple mélanésien de la propriété » sur l'ensemble des territoires calédoniens, en dehors des zones urbanisées, du périmètre construit des villes et des villages et des terrains nécessaires à certaines installations.

En fait, l'extension des revendications à l'ensemble de la Grande Terre repose sur une erreur d'appréciation de la réalité mélanésienne du siècle dernier. La double enquête de l'ORSTOM a mis en lumière que les revendications coutumières authentiques affectaient moins de la moitié des terres.

Mais dans la mesure où le tournant n'a pas été pris au moment opportun, les revendications insatisfaites ont fini par s'amplifier et les thèmes indépendantistes ont trouvé dans le problème foncier le meilleur appui.

## **C. — La revendication économique**

Depuis quelques années, il est apparu que la revendication des Mélanésiens avait aussi pour but la mise en valeur des terres incultes.

Le Mélanésien est par tradition un agriculteur et sa mystique pour la terre est attachée à la fécondité de la terre qui l'a vu naître.

C'est pourquoi les Mélanésiens sont de plus en plus nombreux à souhaiter prendre en main, avec l'aide de l'Etat et du Territoire, la direction d'exploitations rurales.

Tel est du moins le cas pour les opérations de réforme qui ont été présentées aux membres de la délégation de la Commission des Lois sur la côte ouest (GIE « Vallée de Cormier » à Pouembout, groupement Bokoe-Goin à Poya) ou sur la côte est (l'ex-propriété Moisson dans la vallée de la Néaoua à Houaïlou).

#### **D. — L'élément culturel et l'objectif économique ne sont pas incompatibles**

Les différents motifs de la revendication peuvent être mêlés.

Si l'élément culturel apparaît à l'origine de la revendication, l'objectif économique finit par surgir.

Les Mélanésiens retrouvent ainsi la vocation originelle des terres ancestrales qui était essentiellement agricole.

Mais il appartenait au territoire d'engager un effort spécifique pour aider les Mélanésiens à réaliser cette ambition.

#### **IV. — LA RÉFORME FONCIÈRE : UNE INITIATIVE DU TERRITOIRE**

Selon le statut de 1976, la réforme foncière ressortit à la compétence des autorités territoriales.

C'est ainsi que les élus du territoire ont affecté depuis 1977 au Fonds de rachat des terres, constitué au budget territorial, des crédits importants provenant en particulier de deux emprunts.

A partir de 1978, l'Etat a placé la réforme foncière au rang d'une priorité fondamentale et décidé d'accorder une aide substantielle au territoire pour sa réalisation.

L'intervention du FIDES en 1980 a été complétée par la prise en charge d'une équipe de cinq techniciens chargés de préparer pour les instances compétentes du territoire les opérations de réforme foncière. Ces dispositions ont été reprises en 1981.

En 1978, deux propriétés privées représentant 1 025 hectares furent acquises sur des crédits FIDES pour un coût de 2 365 000 francs auxquels durent s'ajouter 1 663 720 francs pour un programme de défrichement et de désenclavement.

En 1979, après le vote par l'Assemblée territoriale du plan de développement à long terme, les actions menées en matière de réforme foncière ont été intensifiées et élargies, comme le montre le tableau suivant :

**Tranche 1979**

— Acquisitions prévues .....	1 661 ha
— Acquisitions réalisées .....	1 609 ha
— Terres domaniales prélevées pour la réforme foncière .....	7 189 ha
Total des terres disponibles pour la réforme ...	8 798 ha
Total des attributions .....	4 829 ha

.....

**Tranche 1980**

— Acquisitions prévues .....	8 917 ha
— Acquisitions réalisées .....	6 436 ha
Total des terres disponibles pour la réforme ...	10 963 ha
Total des attributions .....	5 857 ha

Mais cette politique a fini par trouver ses limites dans la raréfaction des terres sur le marché foncier. Par ailleurs, la part des terres à acquérir par rapport aux terres appartenant au territoire est passée en 1980 à 61 % contre 19 % en 1979, car le territoire avait déjà cédé aux groupements de droit particulier la plus grande partie de ses terres utilisables.

Cela explique que le gouvernement de l'époque ait jugé indispensable de déposer sur le Bureau du Sénat un projet de loi renforçant les moyens juridiques du territoire en matière d'aménagement foncier et d'établissement rural. Conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution, ce projet de loi a été soumis à l'Assemblée territoriale qui, lors de sa séance du 2 septembre 1980, a donné un avis favorable, moyennant certaines modifications, par 18 voix contre 14 et 2 abstentions.

## **V. — LA LOI DU 7 JANVIER 1981 RELATIVE A L'AMÉNAGEMENT FONCIER ET A L'ÉTABLISSEMENT RURAL DANS LE TERRITOIRE DE NOUVELLE-CALÉDONIE ET DÉPENDANCES**

Pour l'essentiel, l'objet de la loi du 7 janvier 1981 est de renforcer les prérogatives juridiques du territoire afin de permettre une amplification de la réforme foncière.

### **A. — La coexistence entre l'objectif économique et l'élément culturel**

L'article premier de la loi du 7 janvier 1981 définit la double finalité de la réforme foncière.

Les opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural réalisées en application de cette loi ont pour objet général de permettre dans l'intérêt économique du territoire la mise en valeur des terres incultes récupérables ou insuffisamment exploitées, en vue de favoriser la constitution d'exploitations à vocation agricole, pastorale ou forestière ou le développement des activités agroalimentaires.

Le second alinéa de cet article précise en outre que les terres faisant partie du domaine du territoire ou acquises par lui soit à l'amiable, soit selon l'une des procédures prévues par la loi, peuvent « aussi » être cédées par le territoire à toute personne physique ou morale « ainsi qu'à des groupements relevant du droit particulier local lorsque ces transferts de propriété sont nécessaires à la satisfaction de leurs besoins propres et notamment lorsqu'ils manquent de terres pour leur mode de vie traditionnel ».

## **B. — Les nouvelles prérogatives juridiques du territoire**

### **1. — *Le droit de préemption***

L'article 5 de la loi institue au profit du territoire un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole, pastorale ou forestière.

### **2. — *Les terres incultes récupérables ou insuffisamment exploitées***

La loi du 7 janvier 1981 organise une procédure particulière de constatation du caractère inculte des terres.

Le chef du territoire peut en effet constater, après délibération du Conseil de gouvernement et sur l'avis conforme d'une commission, qu'une terre est inculte et récupérable ou insuffisamment exploitée.

Le propriétaire de cette terre est alors mis en demeure par le chef du territoire, après délibération du Conseil de gouvernement, de la mettre en valeur. S'il refuse ou s'il est constaté par la commission que la mise en demeure est restée sans effet au terme d'un délai d'au moins deux ans, le chef du territoire peut se porter acquéreur de cette terre ; le prix de la terre est fixé comme en matière d'expropriation.

### **3. — *La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique***

Lorsque l'acquisition n'a pu être réalisée à l'amiable ou selon l'une des procédures prévues par la loi, le territoire peut se porter acquéreur selon la procédure applicable dans ce territoire ; cette décision est prise par le chef du territoire après délibération du Conseil de gouvernement.

L'enquête est conduite par la commission instituée par la loi.

La déclaration d'utilité publique est prononcée par décret en Conseil d'Etat au vu des résultats de l'enquête ou, si l'avis de la commission est favorable, par arrêté du haut-commissaire.

**C. — Les modalités d'attribution des terres : l'option offerte aux citoyens de statut particulier**

L'article 12 de la loi permet aux attributaires qui ont conservé leur statut personnel, en application de l'article 75 de la Constitution, d'opter entre l'attribution des terres sous le régime de droit commun et l'attribution sous le régime de droit particulier local, tel qu'il est fixé par les délibérations de l'Assemblée territoriale.

**VI. — LES PREMIERS RÉSULTATS OBTENUS DANS L'APPLICATION DE LA LOI DU 7 JANVIER 1981**

**A. — La situation du foncier au 1<sup>er</sup> janvier 1981**

— Superficie des propriétés privées .....	392 000 ha (estimation)
— Superficie des réserves mélanésiennes de la Grande Terre y compris Bélep .....	168 562 ha (d'après actes connus du Service des domaines)

**B. — Les opérations de réforme foncière décidées du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 1981**

— 92 acquisitions amiables portant sur une superficie de 12 332 ha ;

— 12 exercices du droit de préemption portant sur une superficie de 3 601 ha ;

— 2 expropriations représentant une superficie de 277 ha.

Soit au total : 16 216 ha acquis pour un prix de 501 402 000 F CFP (27 577 110 FF).

### C. — La situation du foncier au 31 août 1982

Superficie des propriétés privées .....	380 000 ha
(dont environ 6 000 ha détenus par des Mélanésiens)	(estimation)
— Superficie des réserves mélanésiennes de la Grande Terre y compris Bélep .....	
	173 328 ha
	(d'après actes connus du Service des domaines)

## VII. — LES DIFFICULTÉS DE LA RÉFORME FONCIÈRE

### A. — Les lenteurs de la procédure administrative

Lors de la présentation des opérations de réforme foncière sur la Côte Ouest, comme sur la Côte Est, les membres de la délégation de la Commission des Lois ont été amenés à constater les lenteurs de la procédure et le temps perdu entre la décision d'attribution et la rentabilisation effective de la terre par l'attributaire.

Cette constatation trouve sa meilleure illustration dans l'opération concernant la propriété (364 hectares) achetée à M. Flottat à Pouembout en 1979. Deux années ont été nécessaires pour mener à bien cette opération. S'agissant d'une « station » d'élevage, ce retard a failli entraîner une dégradation du cheptel.

L'élément essentiel demeure donc le financement des mesures d'accompagnement technique. Si la mise en valeur des terres est bien l'objectif final de la réforme foncière, il convient de donner aux Mélanésiens les moyens financiers et techniques nécessaires au « décollage » de l'exploitation, ce qui n'est toujours pas le cas.

Ce retard dans la réalisation des opérations foncières peut aussi s'expliquer par la lenteur des négociations avec les clans intéressés. Ainsi, sur la Côte Est, la propriété des Frères Moisson à Néaoua a été acquise par le territoire en deux temps, en janvier 1979 et en juin 1980. Mais la répartition entre les intéressés n'a pu intervenir que le 15 mai 1981 par la rédaction d'un procès-verbal de palabre.

## B. — La diversité des modalités d'attribution des terres

L'Assemblée territoriale a fixé, dans une délibération en date du 14 mai 1980, les différentes modalités d'attribution des terres au titre de la réforme foncière.

Cette délibération rappelle tout d'abord, comme la loi du 7 janvier 1981, la double finalité de la réforme foncière :

- répondre aux besoins propres des collectivités mélanésiennes,
- permettre l'installation d'exploitants ruraux **de toutes origines** dans le cadre d'opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural.

La délibération précise ensuite que la distribution des terres, comme les modalités de leur attribution, seront définies en accord avec leurs attributaires : ce choix doit être effectué en fonction des aspirations des intéressés entre l'attribution sous le régime de droit commun et l'attribution sous le régime de droit coutumier.

### 1. — *L'option entre le régime de droit commun et le régime coutumier*

#### a) L'attribution de terres sous le régime de droit commun

Les terres attribuées sous le régime de droit commun sont, selon la nature des opérations envisagées, soit cédées à titre gratuit ou onéreux, soit données à bail à des exploitations individuelles, ou à des sociétés, coopératives ou groupements à vocation rurale.

#### b) L'attribution de terres selon le régime coutumier

La propriété des terres sous le régime de droit coutumier est attribuée :

- soit aux tribus sous le régime défini par la délibération relative au régime des réserves autochtones ;
- soit aux clans.

L'innovation de la délibération est de tenter une définition de la propriété clanique.

La terre du clan est la propriété commune des groupes familiaux qui le composent. Ces groupes familiaux sont représentés par les chefs de famille coutumiers qui constituent le conseil du clan.

Le conseil du clan règle l'usage et la répartition des terres entre les membres du clan ainsi que la constatation, s'il y a lieu, des droits de propriété du clan, selon le droit coutumier.

Il peut également, dans le respect des règles coutumières, en autoriser la jouissance à titre gratuit ou onéreux à des personnes étrangères au clan.

## 2. — *L'exercice de l'option par les Mélanésiens*

Jusqu'à présent, la préférence des Mélanésiens est allée aux attributions de droit coutumier :

### **Tranche 1979**

Droit coutumier . . . . .	3 278 ha
Droit commun . . . . .	1 551 ha
	<hr/>
	4 829 ha

### **Tranche 1980**

Droit coutumier . . . . .	5 226 ha
Droit commun . . . . .	631 ha
	<hr/>
	5 857 ha

Du 1<sup>er</sup> janvier 1981 au 31 décembre 1981, les modalités d'attribution ont été les suivantes :

- 10 attributions en propriété clanique, soit 3 027 ha ;
- 29 attributions en agrandissement de réserve, soit 6 073 ha ;
- 20 cessions en propriété de droit commun pour 359 ha.

Par la délibération du 14 mai 1980, les autorités territoriales ont voulu sans doute encourager la propriété de droit commun, ou à défaut, la « propriété » clanique.

Mais l'agrandissement des réserves demeure la modalité la plus utilisée pour les opérations de réforme foncière.

Quant à la propriété du Code civil, elle semble rencontrer une faveur de plus en plus grande auprès des Mélanésiens : en particulier, les clans « accueillis » voient dans l'application du droit civil l'affir-

mation de droits qui ne pourraient leur être reconnus sur le fondement du droit coutumier.

Quoi qu'il en soit, la même opération de réforme foncière peut se prêter aux trois modalités d'attribution des terres (agrandissement de réserve, propriété clanique, propriété de droit commun) comme le confirme l'exemple de l'opération sur l'ex-propriété Moisson à Houailou.

La possibilité d'une option entre les différentes modalités de distribution des terres a d'ailleurs provoqué des dissensions au sein du Front indépendantiste.

Si l'Union calédonienne, principale composante du Front indépendantiste, prône la rétrocession des terres à leurs propriétaires claniques, le Parti de la Libération kanak, qui a pris la suite des « Foulards Rouges », estime que ce mode de distribution favorisera les propriétaires canaques et instituera une nouvelle classe de privilégiés, en d'autres termes, la Palika réclame la collectivisation des terres, c'est-à-dire leur appropriation par l'Etat.

Le L.K.S. (Libération Kanake Socialiste) estime également que l'attribution selon le droit coutumier renforce un système quasi-féodal : le L.K.S. s'orienterait donc vers une approche économique du problème, dans la mesure où les terres seraient distribuées en fonction de « l'intérêt des travailleurs de la terre ».

## VIII. — L'ORDONNANCE FONCIÈRE : LA RECONNAISSANCE DES DROITS FONCIERS COUTUMIERS ET L'OFFICE FONCIER

### A. — L'ordonnance N° 82-880 du 15 octobre 1982

#### 1. — *L'office foncier*

L'office foncier est un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie administrative et financière.

Sa fonction est double :

— Il a tout d'abord pour mission d'acquérir des terres en vue de les mettre à la disposition de personnes physiques ou morales et de permettre aux groupements de droit particulier l'exercice de leurs droits fonciers coutumiers ;

— Il peut ensuite réaliser des programmes de travaux d'intérêt collectif ou de mise en valeur foncière et apporter aux exploitants agricoles, ainsi qu'aux groupements relevant du droit particulier local, l'assistance technique dont ils ont besoin en matière foncière.

Le conseil d'administration, présidé par le haut-commissaire, comprend :

— trois représentants de l'Etat désignés par le ministre chargé des territoires d'outre-mer ;

— trois représentants du territoire désignés par l'Assemblée territoriale sur proposition du Conseil de gouvernement ;

— trois représentants des groupements de droit particulier local désignés par les organisations représentatives de ces groupements.

— deux représentants des organisations professionnelles.

## 2. — *La reconnaissance des droits fonciers coutumiers : les commissions foncières communales*

L'article 7 du texte élaboré par le gouvernement institue, dans chaque commune, à l'exception de Nouméa, une **commission foncière communale**, chargée d'examiner, s'il y a lieu, la situation des terres au regard des droits fonciers coutumiers invoqués par les groupements de droit particulier local, leur aménagement et leur mise en valeur.

Cette commission comprend :

— le maire ou un membre du conseil municipal ;

— trois représentants des groupements de droit particulier local ;

— trois représentants des propriétaires fonciers et des exploitants agricoles désignés par la chambre d'agriculture ;

— un représentant de l'office foncier.

Cette commission établit tout d'abord un avis sur les droits fonciers coutumiers, qu'elle transmet au haut-commissaire. A Nouméa, cet avis doit être émis par le conseil municipal.

Compte tenu des avis établis par les commissions foncières communales ou, en ce qui concerne Nouméa, par le conseil municipal de Nouméa, le haut-commissaire établit pour chaque commune un projet de périmètre où sont reconnus les droits fonciers coutumiers. Ces projets sont communiqués aux propriétaires et aux groupements de droit

particulier qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leurs observations, ainsi qu'au conseil d'administration de l'office.

Au vu des résultats de cette consultation et après avis du conseil d'administration de l'office foncier, le haut-commissaire arrête définitivement les périmètres où sont reconnus les droits fonciers coutumiers et détermine les groupements relevant du droit particulier local, auxquels il est reconnu des droits fonciers coutumiers.

A l'intérieur de ces périmètres, l'office foncier est habilité à acquérir des terres à vocation agricole, forestière et pastorale. Ces terres peuvent être cédées ou données en jouissance, à titre onéreux ou à titre gratuit, aux groupements relevant du droit local. A défaut, elles peuvent, avec l'accord des groupements, être données à bail, elle donnent alors lieu au versement d'une redevance aux groupements.

Les terres qui n'ont pas été acquises par l'office foncier peuvent donner lieu au versement aux groupements d'une redevance foncière qui constitue un mode d'exercice des droits coutumiers.

Enfin, lorsque les droits fonciers coutumiers sont reconnus à un groupement de droit particulier local, le propriétaire de la terre peut mettre l'office en demeure d'en acquérir tout ou partie.

### 3. — *Les prérogatives juridiques de l'office foncier*

Il va de soi que le conseil d'administration de l'office peut acquérir à l'amiable des terres en vue de satisfaire les besoins des collectivités mélanésiennes.

L'ordonnance lui accorde également la possibilité d'exercer un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux ; le conseil d'administration peut en outre décider de recourir à la procédure d'expropriation, la déclaration d'utilité publique étant prononcée par décret en Conseil d'État ou, en cas d'avis favorable de la commission d'enquête, par arrêté du Haut-Commissaire. Si le démembrement de l'exploitation la rend non viable, le propriétaire peut demander à ce que l'expropriation porte sur l'ensemble de la propriété.

### 4. — *Les zones d'aménagement rural*

L'ordonnance permet à l'office foncier de créer pour une durée de trente ans des **zones d'aménagement rural** pour l'établissement

d'exploitants agricoles auxquels les terres seront louées cédées ou données en jouissance. Si des droits fonciers coutumiers sont reconnus au sein de ces zones, l'office doit obtenir l'accord préalable des groupements de droit particulier local.

Les exploitants sont installés pour une durée fixée par l'office en fonction de l'exploitation prévue : leurs droits et obligations sont réglés par contrat dont le modèle est fixé par arrêté du Haut-Commissaire, après avis du conseil d'administration de l'office et du conseil de Gouvernement.

### **B. — Les critiques formulées par l'Assemblée territoriale**

L'Assemblée territoriale a dû rappeler son hostilité de principe aux ordonnances et plus particulièrement à l'ordonnance foncière, dans la mesure où la politique foncière ne serait plus définie par les autorités territoriales, mais par un établissement public d'État où les représentants du territoire sont minoritaires.

Par l'application de l'ordonnance, la maîtrise de la réforme foncière échappera à l'Assemblée territoriale et au conseil de Gouvernement pour être conduite par l'État en collaboration avec les groupements mélanésiens.

Lors de l'examen de ce texte, la Commission de l'économie rurale a d'ailleurs élaboré plusieurs propositions de modification dont l'objet était d'accorder aux autorités du territoire une place plus importante que celle octroyée par le projet d'ordonnance.

Mais ces propositions de modification n'ont pas été adoptées par l'Assemblée territoriale qui a émis un avis défavorable sur l'ensemble du projet d'ordonnance par 15 voix (RPCR + 2 non-inscrits) contre 14 (Front indépendantiste + un non-inscrit), la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne ayant décidé de s'abstenir.

## **IX. — LA NÉCESSITÉ DE RESPECTER LE DROIT DE PROPRIÉTÉ**

Si les droits fonciers coutumiers doivent être reconnus conformément aux principes posés par l'ordonnance, l'État doit également tenir compte du droit de propriété qu'il a concédé il y a plus d'un siècle.

Les « exploitants ruraux » de l'intérieur, les broussards qui vivent souvent dans des conditions difficiles et avec des revenus modestes, ont apporté leur contribution au développement du territoire ; leurs droits légitimes doivent être également reconnus, comme l'exige le Préambule de la Constitution.

En fait, il appartient aux Mélanésiens de prendre pleinement conscience que l'histoire de la Nouvelle-Calédonie a conduit d'autres communautés à s'installer sur le territoire. Ainsi que l'a indiqué notre excellent collègue, M. Lionel Cherrier, lors du débat sur la loi du 7 janvier 1981, les broussards sont très attachés à la terre qui les a vu naître et qui est devenue aussi la terre de leurs ancêtres.

La réforme foncière doit donc être menée dans le respect des droits fonciers de chacun, sans compromettre la coexistence harmonieuse entre les ethnies dans l'Intérieur de la Grande-Terre.

## **X. — L'IMPOSSIBILITÉ D'IGNORER LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DE LA RÉFORME FONCIÈRE**

La réforme foncière, quel que soit le fondement originel des revendications ou des demandes d'installation, doit s'inscrire dans le cadre du développement économique du territoire.

L'ensemble des autorités concernées par la mise en œuvre de la réforme foncière devront donc unir leurs efforts pour donner aux attributaires les moyens nécessaires à leur installation.

Beaucoup de propriétés rurales sont à l'heure actuelle peu exploitées ou inexploitées, alors que le chômage connaît une augmentation importante dans les centres urbains.

La réforme foncière doit profiter à tous ceux, Mélanésiens, Européens, Wallisiens, Futuniens ou autres, qui ont la volonté et la capacité de mettre en valeur les terres.

Il faut en tout cas éviter que la réforme foncière ne conduise à une régression des activités agricoles dans l'intérieur de la Grande-Terre, car cette région est déjà peu développée par rapport à Nouméa.

## QUATRIÈME PARTIE

### **UNE NÉCESSITÉ POLITIQUE : LE DÉVELOPPEMENT DE L'INTÉRIEUR ET DES ÎLES DANS L'INTÉRÊT DE TOUS LES CALÉDONIENS**

Le déséquilibre démographique entre Nouméa et le reste du territoire n'a pas manqué de produire des conséquences sur le plan économique et administratif.

#### **I. — LE DÉSÉQUILIBRE ENTRE NOUMÉA ET LE RESTE DU TERRITOIRE :**

##### **A. — La centralisation administrative**

A l'occasion de son séjour sur la Côte Ouest et sur la Côte Est, la délégation de la Commission des Lois a entendu de nombreuses critiques à l'encontre de la « concentration » de la vie administrative à Nouméa, notamment auprès des élus locaux de l'Intérieur et des Îles. « Tous les dossiers sont traités à Nouméa », telle est l'antienne des responsables locaux.

Pour améliorer les structures administratives du territoire, la loi du 3 janvier 1969 relative à la création et à l'organisation des communes en Nouvelle-Calédonie a institué des subdivisions administratives qui correspondent aux arrondissements de la métropole ; c'est un décret du 28 mars 1969 qui a délimité les subdivisions et en a fixé le chef-lieu.

La délégation a dû constater le dévouement de Messieurs les Chefs de Subdivision administrative qui déploient tous leurs efforts pour assurer l'équipement rural en Nouvelle-Calédonie.

La création des subdivisions administratives a permis de rapprocher les élus locaux et l'administration à Nouméa, même si, parfois, les élus locaux se plaignent de la « tutelle » de l'Administration. Aujourd'hui, les subdivisions administratives prennent de multiples contacts dans le seul souci de faciliter la prise de décision, sans intervenir sur le contenu de la décision.

Il demeure néanmoins que l'essentiel de la vie administrative est concentré sur Nouméa.

Nouméa abrite à elle seule 6 713 fonctionnaires, soit 72 % du total du territoire.

Le tableau suivant illustre l'inégale répartition géographique des fonctionnaires.

Subdivisions	Effectifs	Pourcentage
Nouméa	6 713	72
Sud	976	10
Ouest	779	8
Est	552	6
Loyauté	364	4
	9 384	100

Source : O.R.S.T.O.M.

Il serait à tout le moins souhaitable que l'administration se rapproche des administrés pour mieux apprécier les besoins spécifiques des ethnies en présence sur la Grande-Terre.

Il faut certes souligner que les services ruraux se sont répandus dans l'intérieur ou les îles afin de contribuer au développement de la brousse et à la promotion mélanésienne : de même, l'enseignement a su s'adapter aux spécificités de la brousse et des îles.

Mais cette politique de déconcentration administrative doit être poursuivie, voire amplifiée.

## B. — La centralisation économique

Par le fait de l'histoire, Nouméa a eu le privilège d'accueillir la plupart des implantations industrielles ou commerciales.

C'est ainsi qu'il a été envisagé de construire un port de pêche à Touho : cette perspective a été abandonnée faute d'infrastructures suffisantes.

Tout cela explique la persistance d'un chômage endémique : à Touho, il faut compter 300 demandeurs d'emploi pour 1 800 habitants.

Cette situation n'est pas étrangère au développement des tensions politiques, notamment sur la Côte Est qui a connu de graves incidents au lendemain de l'assassinat du Secrétaire général de l'Union calédonienne.

Le développement économique et social paraît la meilleure réponse, sous réserve d'adapter les axes de ce développement aux spécificités de chaque ethnie. A cet égard, il paraît indispensable de donner des responsabilités aux Mélanésiens en les associant à l'élaboration de leur cadre de vie. Les Mélanésiens qui sont majoritaires sur la Côte Est ne doivent pas se sentir à l'écart du progrès économique et social.

Mais le développement de la Côte Est passe par le désenclavement routier de cette région qui pourrait être assuré par la construction d'une route entre Koné et la vallée de la Ti-Ouaka. Il s'agit là d'une question de volonté politique d'autant que la Côte Est est riche de potentialités économiques et que le coût relatif de la « transversale », évalué à 18 millions de francs, apparaît faible au regard de l'intérêt de l'entreprise.

D'une manière plus générale l'intérieur de la Nouvelle-Calédonie souffre de l'inexistence d'un plan cohérent de développement pour l'ensemble du territoire.

L'État et le Territoire se doivent donc d'organiser les conditions d'une solidarité effective entre les diverses régions économiques de la Nouvelle-Calédonie.

## **II. — LE FONDS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'INTÉRIEUR ET DES ÎLES (F.A.D.I.L.) : UNE CONTRIBUTION DE L'ÉTAT**

Comme le Fonds d'aide au développement des îles de Polynésie, le FADIL a été constitué dans la mouvance du FIDES en vue de réaliser des objectifs propres à une région ou à certaines catégories de population dans le cadre d'une déconcentration associant largement les responsables locaux.

Les aides du FADIL sont attribuées par un comité de direction, composé, sous la direction du Haut-Commissaire, de sept représentants de l'administration, de quatre élus et de trois représentants des associations concourant à la promotion de l'ethnie mélanésienne.

Le FADIL a mis en place trois modalités d'intervention : la garantie des emprunts, une prime d'équipement de 30 %, voire dans certains cas de 50 % du montant du projet, et une bonification d'intérêt allégeant les charges de remboursement.

### **III. — LE FONDS INTERCOMMUNAL DE PÉRÉQUATION : UNE CONTRIBUTION DU TERRITOIRE**

C'est la loi du 3 décembre 1969 qui a institué le Fonds intercommunal de péréquation.

Le Fonds reçoit une quote part des impôts droits et taxes perçus au profit du budget territorial, y compris l'octroi de mer. Cette quote part, qui ne peut être inférieure à 15 % desdites ressources, est chaque année, compte tenu des charges respectives du territoire et des communes, fixée par décret après consultation de l'Assemblée territoriale. Le Fonds intercommunal de péréquation reçoit, en outre, toutes subventions allouées aux communes par le territoire.

Le Fonds intercommunal de péréquation est géré par un comité comprenant des représentants des communes, de l'Assemblée territoriale et de l'État. Ce comité répartit les ressources du Fonds entre les communes pour une part au prorata du nombre de leurs habitants, et pour une autre part, compte tenu de leurs charges (longueur de la voirie, nombre d'enfants scolarisés, superficie communale).

### **IV. — LE RÔLE DÉTERMINANT DES COMMUNES**

Si la commune de Nouméa a été instituée par un décret du 8 mars 1879, c'est une loi du 3 janvier 1969 qui a introduit l'institution communale dans l'intérieur et les îles, aux lieu et place des « municipalités » qui avaient elles-mêmes succédé à des « commissions municipales ».

Le décret du 28 mars 1969, pris en application de cette loi, a créé 30 communes.

La loi n° 77-744 du 8 juillet 1977 a étendu dans le territoire de Nouvelle-Calédonie, en les adaptant, les principales dispositions des Livres I et II du Code des communes sur l'organisation et les finances communales.

Un deuxième projet de loi d'adaptation, adopté par le Sénat, est toujours en instance sur le Bureau de l'Assemblée nationale ; il concerne essentiellement l'Administration et les services communaux.

Les communes jouent un rôle déterminant dans le développement économique de l'intérieur et des îles, directement par les personnels qu'elles emploient, et indirectement par les travaux d'équipements collectifs qu'elles financent sur leur budget. Ces travaux concernent principalement l'aménagement rural, c'est-à-dire la construction de routes, l'électrification rurale et l'adduction d'eau potable.

#### A. — Les caractéristiques des communes de Nouvelle-Calédonie

Les caractéristiques principales sont, outre l'éloignement de Nouméa, l'étendue de la superficie communale et l'absence de ressources propres.

Le tableau suivant, qui porte sur les communes de la Subdivision Est, confirme cette constatation.

Les communes de la Subdivision Est

COMMUNES	Superficie km <sup>2</sup>	Populat. (1976)	dont Mélanés.	Euro-péens	Autres	Densité	Nombre Tribus	Distance de Nouméa km	Longueur Voirie Municipale km	Budget 80 en F.C.T.P M.	dont F.I.P. M.	Subd. État M.	Ress. propr.
HOUAILLOU	986	3 853	2 785	634	434	3,9	34	239	198	239	64	86	4
PONERIHOUEN	699	12 065	1 747	277	41	2,9	12	289	258	126	38	50	3
POINDIMIE	759	3 010	2 298	585	127	3,9	20	320	143	176	68	48	6
TOÛHO	230	1 667	1 299	255	113	7,2	10	349	63	82	25	20	2
HIENGHENE	942	1 932	1 600	189	143	2	20	392	244	144	42	40	2
POUEBO	297	1 782	1 586	192	4	6	16	456	36	89	24	20	1
S.A.E.	3 933	14 309	11 315	2 132	862	3,6	112	328	842	857	261	264	18
TERRITOIRE	10 058	135 495	55 598	30 757	29 140	7,1	247	333	4 770	6 110	2 030	1 500	1 207
NOUMÉA	41	56 672	10 258	34 513	11 901	1,342	—	—	342	2 517	728	306	983

#### 1. — L'étendue de la superficie communale :

La superficie des communes de la Subdivision Est varie entre 986 km<sup>2</sup>, Houaïlou, et 230 km<sup>2</sup>, Touho.

L'étendue de la superficie communale est la principale cause de l'importance des dépenses engagées pour les opérations d'aménagement rural ou les transports scolaires. A Touho, par exemple, 100 km d'adduction ont été nécessaires pour desservir 1 800 ha, car l'habitat rural mélanésien est très dispersé.

Cela explique que les communes aient eu recours à la coopération intercommunale sans aucune résistance particulière de la part des élus locaux, notamment pour la raison qu'il n'y a pas de tradition communale en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, les six communes de la Subdivision Est sont regroupées dans un SIVOM qui s'occupe essentiellement de l'électrification rurale.

Dans la subdivision Est, les communes sont parvenues à 35 % d'électrification et l'eau est distribuée à plus de 80 %.

Par là-même, les communes ont apporté une contribution essentielle à l'amélioration des conditions de vie des collectivités mélanésiennes.

## ***2. Le caractère insignifiant des ressources propres :***

Les communes de Nouvelle-Calédonie n'ont pas de véritable fiscalité locale. Les seules ressources propres sont constituées par la taxe sur les ordures ménagères ou les centimes additionnels à la fiscalité territoriale (par exemple sur les transactions immobilières). Les ressources propres de la commune de Touho représentent 2,44 % du budget, celles de la commune de Poindimié 3,40 %.

Les communes ont donc recours à l'emprunt, mais la plupart sont à la limite de leur capacité d'emprunt, ce qui a conduit certains conseils municipaux à augmenter, par exemple, la redevance d'électricité.

Mais l'essentiel des ressources provient du Territoire et de l'Etat ; ainsi pour les communes de la Subdivision est, les fonds versés par l'Etat ont représenté 220 millions de francs CFP, dont 70 millions de subventions d'équipement, tandis que le Territoire allouait 280 millions de francs CFP.

La dotation globale du fonds intercommunal de péréquation représente encore plus de la moitié des recettes de fonctionnement des budgets communaux.

Mais il convient ici de souligner l'importance de la création de la dotation globale de fonctionnement pour les communes des territoires d'outre-mer, car leur budget n'était pas abondé par le versement représentatif de la taxe sur les salaires. La D.G.F. a donc été pour les communes une ressource nouvelle qui est venue rééquilibrer la part du Fonds intercommunal de péréquation.

L'article 15 de la loi de 1979 a prévu un régime particulier pour les communes et groupements de communes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, ainsi que pour les circonscriptions de Wallis et Futuna. Ces collectivités territoriales bénéficient, par préciput, d'une quote part de la dotation de péréquation et des concours particuliers. Cette quote part est calculée par application au montant global des dotations de péréquation et des concours particuliers du rapport existant d'après le dernier recensement entre la population de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis et Futuna et l'ensemble de la population française.

Les modalités de répartition de cette quote part entre les trois territoires d'outre-mer sont fixées par voie réglementaire.

La répartition de chaque dotation territoriale s'effectue alors selon des critères spécifiques à chaque territoire.

Le montant de cette dotation a évolué de manière significative de 1980 à 1981 puisqu'elle est passée de 44 200 000 FF à 60 632 000 FF, soit une augmentation de 37,1 %.

En 1982, elle s'est élevée à 63 638 190 F.

### ***B. Les réformes souhaitées par les élus locaux***

Au sein de l'association des maires, présidée par M. Georges Avril, Maire de Pouembout, les élus continuent à réfléchir sur les conditions de l'évolution du régime communal qui suppose une adaptation des règles applicables en métropole.

Le problème le plus important est sans nul doute l'élaboration pour le personnel communal d'un statut authentique qui serait calqué sur celui du personnel territorial.

Il faut rappeler par ailleurs que la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie, car l'article 19 de ladite loi a renvoyé à une ou plusieurs lois ultérieures le soin d'étendre les disposi-

tions sur les communes, ces lois devant définir les adaptations nécessitées par la spécificité de chacun de ces territoires, après consultation des assemblées territoriales intéressées.

Aucun obstacle sérieux ne semble s'opposer à la suppression de toute forme de tutelle en Nouvelle-Calédonie et il paraît essentiel que le Parlement soit saisi dans un délai raisonnable d'un projet de loi qui tienne compte des spécificités des communes de ce territoire. Il semble toutefois souhaitable que l'Administration continue à jouer un rôle d'assistance technique auprès des collectivités locales, sans que cette assistance devienne une forme déguisée de tutelle.

S'agissant du projet de loi relatif au transfert des compétences, les élus locaux paraissent plus réservés sur l'opportunité d'une extension de cette réforme, en raison même de la spécificité des structures budgétaires des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Voilà sans doute pourquoi l'article 135 du projet de loi soumis à l'examen du Sénat étend aux communes des territoires d'outre-mer les seules dispositions concernant la dotation globale d'équipement. L'entrée en vigueur de cette disposition est attendue par les élus locaux de Nouvelle-Calédonie qui pourront librement disposer de cette dotation pour les équipements nécessaires au développement de l'Intérieur et des Iles.

## V. L'ORDONNANCE RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

### A. — *La création d'un troisième office*

L'ordonnance n° 82-878 du 15 octobre 1982 porte création d'un établissement public d'Etat, à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie administrative et financière, l'Office de Développement de l'Intérieur et des Iles.

Cet office sera chargé de définir et de mener, dans le cadre de l'aménagement du territoire, **une politique complémentaire à celle du territoire et des communes** en favorisant le développement des équipements publics et des activités productives créatrices d'emplois, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de la petite industrie, du tourisme, de l'hôtellerie ou des services.

L'Office interviendrait en priorité sur les zones de l'Intérieur et des Iles, qui seraient délimitées par le Haut-Commissaire, sur proposi-

tion du conseil d'administration de l'office et après avis du Conseil du Gouvernement.

L'Office serait administré par un conseil d'administration comprenant :

- trois représentants de l'Etat désignés par le Haut-Commissaire de la République ;
- trois représentants du territoire dont un conseiller de Gouvernement désigné par le Conseil de Gouvernement et deux conseillers territoriaux nommés par l'Assemblée territoriale ;
- trois représentants des communes ;
- trois représentants des groupements de droit particulier local.

Le Directeur de l'Office serait nommé par arrêté du Ministre chargé de l'Economie et des Finances et du Ministre chargé des territoires, après l'avis seulement du conseil d'administration.

Les règles de tutelle sur la gestion de cette Office seraient d'ailleurs les mêmes que celles prévues pour l'Office Foncier ou l'Office Culturel. Quant aux recettes de l'Office, elles seraient constituées notamment par les concours de l'Etat, les subventions du budget du territoire, les produits des taxes instituées au profit de l'Office, les concours des communes ou les produits des emprunts qu'il souscrirait.

#### ***B. Les critiques formulées par l'Assemblée territoriale à l'égard de la création de l'Office de Développement de l'Intérieur et des îles***

Le projet d'ordonnance soumis pour avis à l'Assemblée territoriale lors de sa séance du mardi 27 juillet 1982, a recueilli un avis défavorable de cette assemblée par 21 voix contre 14.

Intervenant pour explication de vote au nom du Rassemblement pour la Calédonie dans la République, M. Faure a souligné que ce projet visait à « distraire des compétences des instances territoriales démocratiquement élues, les moyens juridiques et financiers de leur action. »

Au nom du groupe des élus de la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne, Mme Laubreaux a énoncé les principales critiques suivantes :

- cet organisme pourrait être créé par voie de délibération ;
- ce texte vide de leur substance les prérogatives de l'Assemblée

territoriale et du conseil de Gouvernement, en particulier, celles du Conseiller de Gouvernement, chargé de l'économie et du développement du territoire ;

— enfin, le problème se pose de savoir comment l'Office de Développement de l'Intérieur et des Iles pourrait concilier son action avec le Comité Economique et Social Territorial que l'ensemble des élus souhaiteraient créer auprès de l'Assemblée territoriale.

Comme on le voit, l'examen de chacune des ordonnances portant création d'un Office a été dominé par la question du statut.

## CINQUIÈME PARTIE

### **LE PROBLÈME INSTITUTIONNEL : L'INDÉPENDANCE OU L'ÉVOLUTION DU STATUT AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Le problème institutionnel en Nouvelle-Calédonie se présente en fait sous la forme d'une double interrogation :

- La Nouvelle-Calédonie doit-elle rester un territoire français ?
- Quelle doit être l'organisation intérieure de ce territoire ?

Il serait arbitraire de scinder ces deux questions qui sont intimement liées l'une avec l'autre, car l'évolution des institutions dans le sens d'une plus grande décentralisation peut constituer une alternative au thème de l'indépendance.

#### **I - LES ATERMOIEMENTS DE L'HISTOIRE INSTITUTIONNELLE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET LA NAISSANCE DU MOUVEMENT INDÉPENDANTISTE :**

##### *A. Du conseil général à la loi cadre de 1956*

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la Nouvelle-Calédonie était administrée par un conseil général qui avait été institué par un décret du 2 avril 1885.

En 1946, les Constituants s'engagent à conduire les peuples dont la République a pris la charge, à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires (préambule de la Constitution) ; ils érigent donc les colonies devenues Territoires d'outre-mer en collectivités territoriales de la République « dotées de statuts particuliers tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République ». Ces statuts reposent sur plusieurs principes inscrits dans la Constitution :

- dans chaque Territoire doit se trouver un représentant du Gouvernement dépositaire des pouvoirs de la République ;
- chaque territoire est administré librement par une assemblée élue au suffrage universel.

En fait, aucune loi portant statut particulier n'est intervenue. Cependant, les assemblées locales ont été créées par décrets en application d'une loi du 7 octobre 1946 qui les avaient prévues « à titre provisoire et jusqu'à une date qui ne pourra dépasser le 1<sup>er</sup> juillet 1947 ». Ces premières assemblées locales ont été calquées sur le régime juridique des conseils généraux avec des prérogatives plus étendues, notamment en matière de fiscalité.

**La loi-cadre du 23 juin 1956** permettait alors de sortir de l'immobilisme institutionnel dans le sens d'une accentuation de la décentralisation administrative et politique.

Deux décrets du 22 juillet 1957 rendaient la loi-cadre applicable à la Nouvelle-Calédonie et aux Etablissements français d'Océanie, en consacrant le principe de la séparation des affaires de l'Etat et de celles du Territoire.

Les domaines où l'Etat était appelé à intervenir seul étaient relativement peu nombreux ; les compétences exclusives du Territoire étaient élargies. Les décrets de 1957 définissaient également un secteur de compétences partagées en matière de police administrative, d'enseignement, de commerce et de communications extérieures, de développement économique (législation minière notamment) et social.

Cette extension des compétences territoriales s'est accompagnée de l'institution d'un nouvel organe, le Conseil de Gouvernement, composé de six à huit **ministres** élus par l'Assemblée territoriale. En particulier, chaque ministre avait la charge de la gestion d'un ou plusieurs secteurs de l'administration territoriale.

#### **B. — De la loi du 21 décembre 1963 au statut de 1976**

La loi du 21 décembre 1963 remet en cause cette expérience de décentralisation, en modifiant les dispositions relatives au Conseil de Gouvernement. Les ministres étaient supprimés ; le Conseil de Gouvernement devenait un organe strictement collégial chargé seulement d'**assister** le Chef du Territoire. La loi reconnaissait certes de nombreuses attributions au Conseil de Gouvernement, mais ces attributions étaient en fait celles du Haut-Commissaire de la République qu'il exerçait « en Conseil de Gouvernement ».

Ce retour en arrière suscita de nombreuses critiques de la part des formations politiques qui se divisèrent néanmoins sur l'importance des pouvoirs qu'il fallait accorder aux conseillers de Gouvernement. Cer-

tains partis politique réclamèrent ainsi le retour pur et simple aux institutions de la loi-cadre, les autres se bornèrent à souhaiter un réaménagement du statut de telle sorte que des responsabilités réelles soient confiées aux conseillers de Gouvernement et exercées par eux collégialement, cette collégialité n'excluant pas dans certains cas la possibilité de missions individuelles d'animation et de contrôle des services territoriaux.

A titre d'exemple, l'Union Multinationale et l'Union calédonienne prirent parti en faveur du rétablissement de la loi cadre de 1956. L'objectif de l'Union calédonienne était alors non pas l'indépendance, mais l'autonomie interne ou plus exactement l'autonomie de gestion dans le cadre de la République.

La réforme du statut ne put intervenir qu'à la fin de 1976.

Mais ce retard avait déjà produit ses conséquences politiques. Dans un article publié en juin 1976, M. Roch Pidjot, Député, mentionnait l'idée d'indépendance. « ... si le statut du territoire ne débouche pas sur l'autonomie à brève échéance et avant 1978, il y a de fortes chances que les Calédoniens envisagent, pour la survie de leur collectivité, de se tourner vers l'indépendance, en désespoir de cause... »

En 1977, lors de son congrès de Bourail, l'Union Calédonienne revendiquait pour la première fois l'indépendance pour le Territoire.

L'évolution politique de l'Union calédonienne devait trouver son terme au lendemain de la dissolution de l'Assemblée territoriale par la loi du 24 mai 1979. Les autonomistes modérés rejoignirent en effet les rangs des partisans de l'indépendance pour former avec eux le Front indépendantiste qui constitue ainsi une minorité puissante dans le Territoire.

Le Front indépendantiste a pu bénéficier de la sympathie des Etats mélanésiens devenus indépendants.

## II - L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

La présence de la France en Nouvelle-Calédonie apparaît comme une faille dans l'unité apparente ou réelle d'une zone qui est dominée par l'influence de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

La conférence des Eglises du Pacifique s'est d'ores et déjà déclarée favorable à l'indépendance des territoires français ; la Papouasie-Nouvelle-Guinée a soulevé le problème de la Nouvelle-Calédonie devant le Comité de décolonisation de l'ONU.

En 1971, les Etats de la zone ont créé le Forum du Pacifique Sud, mais si l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont membres de cette organisation, la France n'en fait pas partie, alors qu'elle figure parmi les fondateurs de la Commission du Pacifique Sud créée en 1947 et dont le siège est à Nouméa.

Lors de la réunion du Forum qui s'est tenue à Rotorua, du 9 au 10 août 1982, le Gouvernement du Vanuatu a proposé à nouveau de demander l'inscription de la Nouvelle-Calédonie sur la liste des pays à décoloniser. Si la motion finalement retenue a été plus modérée qu'on pouvait le craindre, il reste que l'objectif de l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie est pris en compte, même si ce n'est pas une perspective immédiate.

Le communiqué de ce Forum, dont la teneur suit, fait même mention du peuple canaque et non du peuple calédonien :

« Le treizième forum :

« — Réaffirme sa foi (« belief ») dans les principes d'auto-détermination et d'indépendance appliqués aux pays non autonomes du pacifique.

« — A pris acte et accepte le rapport de la mission du forum en France et exprime son estime (« expresses its appreciation ») au Président de la République française pour avoir reçu la délégation dirigée par le premier ministre de Fidji.

« — Prend note des récentes évolutions en Nouvelle-Calédonie y compris la participation du front indépendantiste au conseil du gouvernement et exprime sa préoccupation devant les actions violentes de groupes opposés aux réformes dans le territoire.

« — Reconnaît les efforts du peuple canaque pour atteindre l'autodétermination et l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie par des moyens pacifiques.

« — Accueille avec satisfaction le programme de réforme du gouvernement français en Nouvelle-Calédonie et exprime l'espoir qu'il poursuivra le processus de réforme et donnera la priorité à la déclaration de ses intentions quant au statut politique du territoire.

« — Presse le gouvernement français d'associer étroitement le peuple canaque de Nouvelle-Calédonie dans la définition d'un programme politique pour une transition pacifique vers l'indépendance.

« — Déclare son intérêt constant de l'évolution en Nouvelle-Calédonie et encourage le gouvernement français à poursuivre le dialogue avec le forum.

« — Décide d'envoyer cette résolution au président français.

« — Décide de revoir la situation à la quatorzième session du forum. »

Mais les relations de la France avec les Etats du Pacifique Sud peuvent s'améliorer encore, comme en témoigne la visite du Chef de Gouvernement fidjien au Président de la République.

Par ailleurs, les accords signés par la France avec l'Etat de Vanuatu ne peuvent que renforcer les liens de coopération entre les deux pays.

Plus récemment, M. Christian Nucci, Haut-Commissaire de la République, a déclaré à la suite d'une tournée d'information dans le Pacifique qu'aucun pays de la zone ne souhaitait le départ de la France. Dont acte. Considérons présentement que l'environnement international est moins pressant et souhaitons qu'ainsi soit facilitée la recherche de solutions pacifiques et constructives.

### **III. — LES RÉSULTATS DES RÉCENTES ÉLECTIONS : « IL N'Y A PAS DE MAJORITÉ POUR L'INDÉPENDANCE »**

Les récentes consultations électorales peuvent laisser penser que, si tous les citoyens français de Nouvelle-Calédonie inscrits sur les listes étaient appelés à se prononcer sur l'avenir du Territoire, une majorité se dégagerait en faveur du maintien de liens étroits avec la France.

M. Henri Emmanuelli, Secrétaire d'État chargé des départements et territoires d'outre-mer, n'a-t-il pas lui-même constaté devant la Commission des lois du Sénat, en novembre 1982, lors de l'examen du budget, qu'il « n'existe pas, dans le territoire, de majorité pour l'indépendance ».

De fait, depuis 1979, les partis favorables au maintien des liens actuels avec la France, le Rassemblement pour la Calédonie dans la République et la Fédération pour une nouvelle Société Calédonienne ont obtenu une majorité très nette aux élections à l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie.

Lors du second tour de l'élection présidentielle du 10 mai 1981, plus de 65 % des suffrages exprimés se sont portés sur le nom de M. Valéry Giscard-d'Estaing qui était soutenu par le Rassemblement pour la Calédonie dans la République et la Fédération pour une nouvelle Société Calédonienne.

Les élections législatives de juin 1981 ont confirmé cette tendance, mais aussi le partage très net de la Nouvelle-Calédonie en deux tendances opposées, d'un côté les nationaux, de l'autre les indépendantistes.

Dans la première circonscription (Côte Est et Îles Loyauté) M. Roch Pidjot, député sortant, a été réélu avec 6 348 voix (41,99 % des suffrages exprimés) contre M. Séou Wetta (Union pour la Nouvelle Majorité) qui a obtenu 5 252 voix (34,74 %) : M. Naisseline, membre du Front Indépendantiste qui s'était maintenu au second tour, a pu recueillir pour sa part 3 517 voix, c'est-à-dire 23,26 % des suffrages exprimés.

Dans la deuxième circonscription (Côte Ouest, Nouméa), M. Jacques Lafleur était réélu dès le premier tour avec 16 289 voix auxquelles il faut au moins ajouter les 5 549 voix qui sont allées à M. Camerlinck, membre de l'U.D.F. Il faut rappeler que lors de l'élection partielle qui eut lieu le 5 novembre 1982 (1), M. Jacques Lafleur a obtenu 23 344 voix, soit 91,42 % des suffrages exprimés auxquels il convient d'ajouter les 2 192 voix qui se sont portées sur Maître Michel Jacquet, lui aussi partisan du maintien des liens avec la France : le total de 25 537 voix apparaît supérieur à celui des voix R.P.R. et U.D.F. de juin 1981 (21 838 comme il a été indiqué ci-dessus). Le Front Indépendantiste n'avait pas opposé de candidat à M. Jacques Lafleur conformément au refus qu'il a exprimé de participer à toute consultation pouvant être interprétée comme un référendum sur l'indépendance canaque et socialiste. La Fédération pour une nouvelle société calédonienne avait donné une consigne d'abstention.

---

(1) Voir page 31.

#### IV. — LA REVENDICATION DE L'INDÉPENDANCE PAR LE FRONT INDÉPENDANTISTE : LA NOTION D'INDÉPENDANCE CANAQUE

Si l'on excepte le parti national calédonien qui a été créé à la fin de l'année 1981, le Front indépendantiste est le seul rassemblement politique à revendiquer l'indépendance pour le Territoire de Nouvelle-Calédonie.

L'Union calédonienne a même fixé un échéancier :

— 1983 : inscription de la Nouvelle-Calédonie au Comité de décolonisation de l'O.N.U. ;

— 1984 (date des Jeux du Pacifique) : indépendance canaque et socialiste ;

Mais pour le référendum sur l'auto-détermination, le Front indépendantiste dénie le droit de vote à tous ceux qui ne sont pas canaques. C'est la **thèse du premier occupant** : les autres ethnies dans la mesure où elles se sont installées après les Mélanésiens, ne peuvent décider de l'avenir du territoire.

De même, l'élaboration de la constitution serait l'œuvre des seuls Mélanésiens qui définiraient les conditions dans lesquelles les autres habitants de l'Archipel pourraient acquérir la citoyenneté du nouvel État. Aux yeux des indépendantistes, les Européens, les Wallisiens, les Futuniens, les Tahitiens, etc. ne sont que des étrangers qui ont été accueillis ou se sont imposés par la force au siècle dernier.

La délégation de la Commission des Lois a dû constater que le contenu de la notion d'indépendance variait selon les personnes qu'elle a pu auditionner. Car, pour certains, l'indépendance n'est rien d'autre que la reconnaissance de l'identité culturelle du peuple mélanésien sans que cette reconnaissance nécessite la création d'un État indépendant, ni que le mot « indépendance » recouvre nécessairement la notion de séparation d'avec la France.

Il ne faut pas non plus oublier que le Front indépendantiste n'est qu'une alliance entre plusieurs formations politiques :

— l'Union calédonienne : 60 % de l'électorat indépendantiste ;

— le Parti de la Libération kanak (Palika) : 30 % des électeurs indépendantistes ;

- le Front uni de Libération kanak (F.U.L.K.) : 8 % de l'électorat indépendantiste ;
- l'Union progressiste mélanésienne (U.P.M.) : 1 % de l'électorat indépendantiste ;
- la Fédération Socialiste Calédonienne (F.S.C.) ;
- La Libération Kanak Socialiste (L.K.S.).

Ces formations politiques, si elles prônent toutes l'indépendance, ont des positions divergentes sur l'attitude à adopter face aux traditions coutumières des Mélanésiens et en particulier à l'égard des autorités coutumières dont certaines voudraient contester le pouvoir. Ces divergences se sont d'ailleurs manifestées à propos du problème de l'attribution des terres aux clans ou aux tribus.

## **V. — LA THÈSE DU RÉFÉRENDUM CANAQUE EST LA NÉGATION DU CARACTÈRE PLURIETHNIQUE DE LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE**

La coexistence sur un même territoire de plusieurs ethnies est un véritable problème pour la démocratie.

Mais ce défi ne peut être relevé que si chaque communauté accepte les autres ethnies avec des droits civils et politiques égaux,

— si l'ethnie européenne admet pleinement le droit à la différence des Mélanésiens qui est d'ailleurs garanti par la Constitution.

— si les Mélanésiens acceptent de considérer la présence d'autres ethnies comme partie intégrante de l'histoire du Territoire, alors que la théorie du premier occupant prétend justifier que les Calédoniens autres que Mélanésiens soient exclus du droit de participer à la construction de l'avenir du Territoire.

Le dialogue entre les communautés ethniques doit se poursuivre dans un esprit de compréhension mutuelle et sans aucune idée d'exclusive.

Par le dialogue, tout est encore possible et il suffit de peu pour satisfaire les besoins des collectivités mélanésiennes ou pour désamorcer les risques d'affrontement entre les communautés, alors que les Mélanésiens sont de nature paisible et que, dans la vie courante, les relations entre individus apparaissent confiantes et faciles.

M. Karembeu, maire indépendantiste de Canala, lors de la visite du Haut-Commissaire, quelques jours après les graves incidents qui ont secoué cette région n'a-t-il pas déclaré : « Nous voulons être une commune à part entière de la République française (1) ».

Pour l'heure, la diversité ethnique de la Nouvelle-Calédonie apparaît comme un obstacle à l'indépendance, du moins telle qu'elle est voulue par le Front indépendantiste, sauf à admettre que l'indépendance se fasse au profit exclusif de l'une ou l'autre ethnies.

Les caractéristiques ethniques de la société calédonienne, les tensions de la vie politique sont autant de motifs qui plaident en faveur du maintien des liens étroits entre le territoire et la Métropole.

Garant de l'ordre public, l'État doit prendre toutes les mesures qui s'imposent pour maintenir une coexistence harmonieuse entre les ethnies.

Mais l'État doit également poursuivre, voire accroître son effort de solidarité en faveur du Territoire.

Fort heureusement, cet effort a connu une progression constante depuis 1978 comme le montre le tableau suivant :

**TRANSFERTS PUBLICS DE 1976 A 1980**  
(en millions de FF)

1976	1977	$\sigma_0$	1978	$\sigma_0$	1979	$\sigma_0$	1980	$\sigma_0$
600	523	- 12,83	728	- 39,20	837	- 14,97	1 026	- 22,58

Les contributions et subventions de l'État représentent 27,01 % du budget territorial (Budget primitif de l'exercice 1982).

Les dépenses engagées par l'État ont contribué au développement économique et social du Territoire. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie connaît un taux de scolarisation qui est de 80,7 % pour les enfants de 7 ans et de 88 % pour les enfants de 10 ans. C'est ainsi que la langue française est devenue la langue commune des Mélanésiens, alors qu'il

---

(1) Cité par M. Dominique Pouchin in « Le Monde » du 19 juin 1982.

existe au moins trente langues vernaculaires sur le territoire. Qui plus est, l'enseignement, notamment professionnel, a été adapté aux spécificités de la société mélanésienne.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement considère que la priorité n'est pas l'indépendance, mais la réalisation de réformes profondes dans le domaine économique et social.

Le Gouvernement semble donc repousser à plus tard le débat sur la question de l'indépendance sans se prononcer sur le fond du problème.

Cette attitude politique a pu susciter sur place l'inquiétude d'une partie de la population qui reproche précisément au Gouvernement de s'abstenir de prendre position nettement contre l'indépendance.

Mais dans les circonstances actuelles, rien dans les propos ou la politique actuelle du Gouvernement ne permet de penser que la France veuille abandonner la Nouvelle-Calédonie.

Voulant rester maître des réformes, l'État a même décidé d'intervenir dans des domaines qui étaient jusqu'à présent laissés à la compétence des autorités territoriales.

Il ressort en effet des déclarations de M. Christian Nucci que le Gouvernement entend assumer directement un rôle d'arbitrage entre les communautés composant le Territoire calédonien. La création des offices est un élément essentiel de cette politique, car l'État, par l'intermédiaire de ses représentants, pourra exercer une influence directe, voire une tutelle sur la réforme foncière ou le développement de l'Intérieur et des Îles.

Il faut constater le paradoxe entre la volonté du Gouvernement de promouvoir lui-même et parfois contre l'avis de la majorité des élus les réformes qu'il estime urgentes pour permettre le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République d'une part, et la politique de décentralisation d'autre part, qu'il affirme en Métropole, tandis que les partis politiques calédoniens sont unanimes à la réclamer, compte tenu notamment de l'éloignement et des spécificités du Territoire.

## **VI. — UNE SOLUTION POSSIBLE : LA RÉVISION DU STATUT DANS LE SENS D'UNE PLUS LARGE DÉCENTRALISATION ?**

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a engagé la France sur la voie d'une décentralisation profonde. La tutelle sur les collectivités territoriales a été supprimée sous toutes ses formes et l'exécutif local a été transféré aux présidents des conseils généraux et des conseils régionaux. Le Parlement se trouve actuellement saisi d'un projet de loi sur la clarification et la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Mais jusqu'à présent, les territoires d'outre-mer et tout particulièrement la Nouvelle-Calédonie, sont tenus à l'écart du processus de décentralisation.

Lors de l'examen de la loi d'habilitation, le Sénat a même pu estimer que le texte proposé se trouvait en contradiction avec l'idée même de décentralisation, dans la mesure où l'Assemblée territoriale, jusqu'à la fin de cette année, sera dépossédée de la possibilité de légiférer dans les domaines compris dans le champ de l'habilitation.

Fort heureusement, le Gouvernement semble aujourd'hui convaincu d'engager un débat et une négociation démocratique sur le problème de l'élargissement du statut.

Mais une constatation s'impose : les ordonnances ont d'ores et déjà constitué une modification du statut, puisque les différents offices vont assumer des responsabilités qui, auparavant, relevaient de l'Assemblée territoriale ou du Conseil de Gouvernement. Le problème est donc de savoir comment les mécanismes mis en place par les ordonnances s'intégreront dans la nouvelle répartition des responsabilités entre l'État et le territoire.

La révision du statut de 1976 est donc à l'ordre du jour.

Elle correspond au vœu et à une certaine impatience des personnes que la délégation de la Commission des Lois a pu rencontrer et semble d'une urgente nécessité.

Les développements qui suivent ne sauraient être regardés comme des propositions de la Commission des Lois ; ils ne sont que le résumé des observations que la délégation a pu recueillir sur la question du statut.

**A. — *Le problème de la tutelle de l'Etat sur les délibérations du Conseil de Gouvernement et de l'Assemblée territoriale***

Aux termes de l'article 5 de la loi du 28 décembre 1976, le Haut-Commissaire exerce le contrôle de légalité sur les actes de l'Assemblée territoriale et du Conseil de Gouvernement.

Il rend notamment exécutoires, par arrêté, les délibérations de l'Assemblée territoriale.

Dans un délai de dix jours francs à compter de la date où il en est saisi, le Haut-Commissaire peut appeler l'Assemblée territoriale ou le Conseil de Gouvernement à se prononcer en seconde lecture sur les délibérations lorsqu'il estime qu'elles ne satisfont pas à l'intérêt général ou à la bonne administration du Territoire.

Le Haut-Commissaire peut en outre demander l'annulation totale ou partielle, prononcée par décret en Conseil d'Etat, des délibérations pour illégalité (1), excès de pouvoir, atteinte à la Défense nationale, à l'ordre public, au maintien de la sécurité ou aux libertés publiques, la même prérogative appartenant au Ministre chargé des Territoires d'outre-mer. Si cette annulation n'est pas prononcée dans un délai de quatre-vingt dix jours, la délibération est rendue exécutoire. »

Comme on peut le voir, le statut du territoire calédonien est désormais en retrait par rapport au régime juridique des actes et délibérations des collectivités territoriales, tel qu'il résulte de la loi du 2 mars 1982.

Si la tutelle devait être abrogée, le Haut-Commissaire, outre les prérogatives qu'il détient en sa qualité de représentant de l'Etat dans le Territoire, serait seulement chargé de veiller au contrôle de légalité des actes et délibérations du Conseil de Gouvernement et l'Assemblée territoriale. S'il l'estimait nécessaire, il aurait la faculté de saisir la juridiction compétente aux fins d'annulation de l'acte ou de la délibération en cause. Mais la mise en place de cette procédure supposerait l'institution d'un tribunal administratif qui se substituerait à l'actuel Conseil du contentieux administratif.

---

(1) A titre d'exemple et pour démontrer, par l'absurde, les excès d'une législation par trop centralisatrice, le Conseil d'Etat a dû annuler une délibération de l'Assemblée territoriale instituant un contrôle de l'alcoolémie des conducteurs, auteurs d'accidents de la route.

### B. — *Les attributions du vice-président*

C'est le Haut-Commissaire, en sa qualité de chef du territoire, qui préside le Conseil de Gouvernement.

En cas d'absence du Haut-Commissaire, la présidence de ce conseil revient de droit au secrétaire général.

Ces dispositions ont été critiquées par la plupart des interlocuteurs de la délégation.

Plusieurs solutions pourraient être envisagées.

La première de ces solutions consisterait à prévoir que le vice-président préside le Conseil de Gouvernement non seulement en cas d'absence ou d'empêchement du Haut-Commissaire, mais aussi pour toutes affaires relevant de la compétence du Territoire. Telle est la situation actuelle en Polynésie française.

On pourrait également envisager d'étendre au Territoire de la Nouvelle-Calédonie les principes retenus pour la métropole par la loi du 2 mars 1982.

C'est ainsi que la présidence du Conseil de Gouvernement pourrait être confiée à un conseiller de Gouvernement et non plus au Haut-Commissaire qui perdrait ainsi sa qualité de Chef du Territoire.

Mais le problème se posera de savoir si l'exécutif territorial doit être transféré au Président du Conseil de Gouvernement ou collégalement au Conseil de Gouvernement.

Le transfert de l'exécutif permettra en tout cas de régler le problème des services territoriaux. A l'heure actuelle, les services publics territoriaux sont placés sous l'autorité du Haut-Commissaire. Quant au Conseil de Gouvernement, il ne fait qu'« animer » ou « contrôler » l'activité des services territoriaux.

Lors d'une séance de travail à Nouméa, des membres du Conseil de Gouvernement ont émis de vives critiques sur ce point. Il serait en effet plus conforme à l'idée de décentralisation d'attribuer au conseil de Gouvernement une pleine autorité sur les fonctionnaires territoriaux.

**C. — L'élargissement des compétences du Territoire :**

La révision du statut devrait tout d'abord donner l'occasion de procéder à une clarification des compétences entre l'Etat et le Territoire.

S'agissant par exemple de la Justice, la délégation de la Commission des Lois a dû constater que la loi du 28 décembre 1976 ne tenait pas compte du lien très étroit qui existe en matière pénale entre la définition de la peine et son exécution. En effet, si le droit pénal est rangé parmi les compétences de l'Etat, les autorités territoriales ont en charge l'administration pénitentiaire. Dans le souci de créer un bloc de compétence en matière pénale, l'Assemblée territoriale a émis le vœu que sa compétence en matière d'administration pénitentiaire lui soit retirée au profit de l'Etat.

L'Assemblée territoriale connaît également des règles de procédure civile. Cette situation peut susciter des difficultés particulières lorsque les règles de fond et la procédure sont intimement liées, comme c'est le cas en matière de divorce. Ainsi, pour la loi de 1975, seules les règles de fond ont été étendues en Nouvelle-Calédonie et l'Assemblée territoriale s'est vue contrainte de recopier dans une délibération la procédure métropolitaine, afin de sauvegarder la cohérence de cette réforme.

Mais, hormis ces cas particuliers, l'aménagement du statut pourrait conduire à une extension des compétences territoriales.

Deux techniques juridiques peuvent être envisagées :

— le transfert de compétences au Territoire qui les exercerait d'une manière exclusive ;

— la définition de compétences partagées comme dans le statut résultant de la loi-cadre de 1956.

\*  
\*   \*   \*

Quelles que soient les solutions retenues sur l'ensemble des ces questions, nul ne pourra le contester : c'est en accord avec les Calédoniens qu'il revient au Gouvernement de proposer au Parlement les modifications qui doivent être apportées au statut.

Les autorités territoriales doivent engager sans tarder un large débat sur l'évolution du statut du Territoire au sein de la République française, car l'essentiel est que la discussion se poursuive entre tous les Calédoniens, quelle que soit leur ethnie, quelle que soit leur conception sur l'avenir du Territoire.

Tout est encore possible par le dialogue, car, même si le Front indépendantiste revendique aujourd'hui l'indépendance, aucun interlocuteur de la délégation de la Commission des Lois n'a remis en cause l'attachement profond des Calédoniens à la France.

## COMPTE RENDU DE LA REUNION DE LA COMMISSION DES LOIS DU 20 OCTOBRE

La commission a entendu le repport d'information de MM. Jean-Marie Girault président, François Collet, Michel Dreyfus-Schmidt et Marcel Rudloff à la suite de la mission effectuée dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

M. Jean-Marie Girault a tout d'abord souligné que la Nouvelle-Calédonie était un territoire français situé à plus de 16 000 kilomètres de la métropole au sud de la Mélanésie qui est composée de plusieurs Etats devenus récemment indépendants. Il a ensuite indiqué que ce territoire étendu mais peu peuplé était caractérisé par la coexistence de plusieurs ethnies, notamment les Mélanésiens (plus de 40 p.100), les Européens (moins de 40 p.100), les Wallisiens et Tahitiens (environ 12 p.100). Il a ensuite énuméré les principaux événements qui ont marqué l'histoire de la Nouvelle-Calédonie depuis la prise de possession de ce territoire par la France en 1853, à savoir, le cantonnement des Mélanésiens dans des réserves, la transportation, la déportation, la colonisation libre, l'institution en 1957 d'un Conseil de Gouvernement composé de ministres et enfin le statut actuel régi par la loi du 28 décembre 1976. Il a ensuite exposé que depuis l'élaboration en 1979 de nouvelles règles pour les élections à l'Assemblée territoriale, la Nouvelle-Calédonie se trouve partagée en deux tendances politiques opposées, le Front indépendantiste, d'une part, et la « majorité nationale » comprenant la Fédération pour une nouvelle société calédonienne et le Rassemblement pour la Calédonie dans la république, d'autre part. Par la loi du 4 février 1982, le Gouvernement a obtenu du Parlement l'autorisation de promouvoir par ordonnances, les réformes nécessitées par la situation de la Nouvelle-Calédonie. C'est précisément le débat sur les réformes et notamment la réforme foncière qui a conduit la Fédération pour la Nouvelle Société Calédonienne à se rapprocher du Front indépendantiste qui détient aujourd'hui la majorité au sein du Conseil de Gouvernement. M. Jean-Marie Girault a ensuite évoqué les principaux problèmes auxquels se trouve confronté le territoire. Au premier rang de ces problèmes, il a placé la rencontre entre le droit commun et la coutume mélanésienne, sous la réserve que les Mélanésiens prennent peu à peu conscience de la nécessité d'adapter la coutume aux exigen-

ces de la vie moderne. S'agissant des problèmes fonciers, il a rappelé l'attachement profond des mélanésiens à la terre ; il a indiqué toutefois que la revendication fondée sur la coutume pouvait évoluer vers des objectifs économiques. Il a ensuite mis l'accent sur la nécessité politique de remédier par tous les moyens aux déséquilibres démographique, administratif et économique entre Nouméa et le reste du territoire. Pour ce qui est du statut du territoire, M. Jean-Marie Girault a constaté que le problème institutionnel était soulevé par l'ensemble des formations politiques de Nouvelle-Calédonie. Après avoir précisé les thèses du Front indépendantiste sur l'indépendance canaque et rappelé l'environnement international de la Nouvelle-Calédonie, il s'est déclaré favorable à une évolution du statut dans le sens d'une plus grande décentralisation au sein de la République et d'une déconcentration administrative importante au profit de l'intérieur de la Grande terre et des îles. Il a conclu son exposé par la nécessité de respecter la culture mélanésienne dans tous ses aspects.

**M. François Collet** a tout d'abord insisté sur la faible densité de la population calédonienne en dehors de la ville de Nouméa. Il a ensuite constaté que l'accord pouvait se faire entre les Mélanésiens et les Européens, compte tenu des multiples liens qui unissent ces deux communautés, d'autant que la revendication de l'indépendance ne recouvre pas l'idée de séparation. Il a ensuite évoqué la possibilité d'une évolution de la coutume notamment chez les jeunes Mélanésiens. Il a également mis l'accent sur la nécessité de favoriser le développement économique de l'intérieur de la Grande-Terre d'autant que les opérations d'équipement nécessaires, compte tenu de l'intérêt politique et économique qui s'y attache, ne seraient pas d'un coût excessif. Il a critiqué enfin la centralisation excessive qui ne tient pas compte des spécificités de la société calédonienne.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a insisté sur le déséquilibre démographique, social et économique entre Nouméa, d'une part, et l'Intérieur ou les îles, d'autre part. Il a également mis l'accent sur les inégalités entre les ethnies mélanésienne et européenne notamment dans la répartition des terres ; il a rappelé à cet égard que M. Jacques Lafleur, député, possède l'une des plus grandes propriétés du Territoire. Il a, par ailleurs, indiqué que la dernière année scolaire avait vu seulement 25 Mélanésiens parmi les 400 bacheliers du territoire. Après avoir souligné l'importance de l'effort de solidarité consenti par la métropole en faveur du territoire, il a estimé indispensable de rattraper le retard dans la réalisation des réformes qui sont nécessitées par la situation du territoire, ce qui justifie notamment l'introduction au début de l'année de

l'impôt sur le revenu et le recours à la procédure des ordonnances. Il a ensuite estimé que la mise en œuvre de la décentralisation dépendait en fait de la place qui serait réservée au sein des institutions territoriales à chacune des régions du territoire. A titre de conclusion, M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait part de son optimisme sur l'avenir du territoire, car les liens importants qui unissent les deux communautés, comme celui de la langue ou de la religion, seront de nature à favoriser la recherche d'une solution équitable pour tous.

M. **Marcel Rudloff** a considéré pour sa part, souhaitable de promouvoir la culture mélanésienne conformément au vœu de la population. Il a ensuite mis l'accent sur les difficultés de la réforme foncière qui donne lieu à un conflit entre le droit de propriété des exploitants agricoles et la revendication coutumière qui ne se fonde pas sur nos concepts du droit de propriété. Il a souligné que les Mélanésiens revendiquaient principalement la « propriété éminente » des terres ; pour le domaine utile, des solutions peuvent être trouvées grâce à la concutaton entre tous les intéressés.

Après avoir félicité les membres de la délégation pour la qualité du rapport présenté, M. **Paul Pillet** a souligné que la revendication foncière ne présentait aucun lien avec le droit de propriété au sens du droit romain, ce qui est à l'origine d'un conflit entre le droit commun et la coutume-mélanésienne. Il a ensuite rappelé que la revendication coutumière portait essentiellement sur le tertre ou la terre des ancêtres. Il a ensuite posé plusieurs questions sur l'immigration vietnamienne, la place des Wallisiens et l'importance des investissements étrangers.

Après avoir remercié les membres de la délégation de l'intérêt qu'ils avaient porté à la Nouvelle-Calédonie, M. **Lionel Cherrier** a jugé que la situation de la Nouvelle-Calédonie était très préoccupante et grave. Il a même indiqué que le problème de l'indépendance était désormais posé en Nouvelle-Calédonie avec la naissance d'un Front indépendantiste en 1979. Depuis cette date, la situation politique n'a fait que s'aggraver et l'assassinat de Pierre Declercq, Secrétaire Général de l'Union calédonienne, a provoqué de graves incidents sur la Côte Est, ce qui a conduit la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne à proposer au Rassemblement pour la Calédonie dans la République, qui a refusé, et au Front indépendantiste, qui a accepté, de constituer un Conseil de Gouvernement d'union. La formation de ce Conseil de Gouvernement a ainsi permis de reléguer provisoirement à un rang secondaire la revendication de l'indépendance, l'essentiel étant de réaliser les réformes d'ordre économique et social nécessaires. Pour ce qui est du problème foncier, M. Cherrier a estimé que la faible den-

sité de la population dans le milieu rural faciliterait la recherche de solutions satisfaisantes tant pour les Mélanésiens que pour les exploitants ruraux. Répondant à une question posée par M. Paul Pillet, M. Lionel Cherrier a indiqué que la Société Le Nickel connaissait de graves difficultés et que l'aide qui doit être accordée par l'État serait subordonnée à un plan de redressement prévoyant des mesures de réduction des salaires, de mise à la retraite, voire des licenciements. En conclusion, M. Lionel Cherrier a critiqué le recours à la procédure des ordonnances, d'autant que la création des trois offices a pour effet de dessaisir les institutions territoriales d'une partie de leurs prérogatives.

## **ANNEXES**

### **ANNEXE I**

#### **LA JUSTICE DANS LE TERRITOIRE DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

Lors de son séjour en Nouvelle-Calédonie, la délégation de la Commission des Lois a estimé indispensable d'avoir une séance de travail avec les magistrats de ce territoire ; c'est ainsi qu'elle a pu rencontrer au Palais de Justice de Nouméa M. Bilbao, Procureur Général près la Cour d'Appel de Nouméa, M. Derouie, Premier Président de la Cour, ainsi que M. Viricelle, Président de Chambre.

Un autre réunion de travail a eu lieu avec Madame le Bâtonnier et les membres du Conseil de l'Ordre des avocats en Nouvelle-Calédonie.

Ces deux réunions ont été particulièrement fructueuses, car elles ont permis aux membres de la délégation de prendre connaissance des principales caractéristiques de la justice en Nouvelle-Calédonie.

#### **I. — UN RETARD INADMISSIBLE DANS L'EXTENSION AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER DE CERTAINES LOIS**

Le régime législatif des territoires d'outre-mer est dominé par le principe de la spécialité. Les lois et les règlements ne s'appliquent pas de plein droit dans les territoires d'outre-mer : ils doivent contenir in fine une disposition expresse d'extension, hormis bien entendu le cas où ils seraient pris spécialement pour un ou plusieurs territoires déterminés.

Force est malheureusement de constater que plusieurs réformes importantes ne peuvent pas aujourd'hui trouver application dans le territoire de Nouvelle-Calédonie.

C'est ainsi que la procédure pénale est régie, non pas par le régime en vigueur en métropole depuis 1959 mais, aujourd'hui encore, par le Code d'Instruction Criminelle.

S'agissant du droit pénal, la loi n° 72-546 du 1<sup>er</sup> juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme n'a pas été étendue aux territoires d'outre-mer.

Il en a été de même de la loi n° 70-646 du 17 juillet 1970 sur le respect de la vie privée.

Mais il ne s'agit là que de quelques exemples du décalage important qui existe entre la législation métropolitaine et celle effectivement applicable dans le territoire de Nouvelle-Calédonie.

Les membres de la délégation de la Commission estiment donc souhaitable que les services du Secrétariat d'Etat chargé des départements et des territoires d'outre-mer portent une plus grande attention aux textes qui sont préparés par les différents ministères et notamment par la Chancellerie afin de vérifier s'ils ne doivent pas être étendus aux territoires d'outre-mer.

En 1980, le Parlement a certes adopté un projet de loi visant à étendre aux territoires d'outre-mer le Code de Procédure pénale. Mais cette loi a été déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil Constitutionnel dans une décision en date du 22 juillet 1980, au motif que les assemblées territoriales n'avaient pas été préalablement consultées conformément à l'article 74 de la Constitution.

C'est pourquoi une consultation a été organisée par le Gouvernement sur un nouveau projet de loi qui a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée Nationale, le 13 juillet dernier. Ce projet de loi a pour objet de rendre applicable le Code pénal, le Code de Procédure pénale et certaines dispositions législatives dans les territoires d'outre-mer. L'extension du Code de Procédure pénale permettrait ainsi d'appliquer dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie la réglementation de la garde à vue, l'introduction de la collégialité dans les juridictions de première instance, la distinction des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement, la suppression de la relégation, l'institution du sursis avec mise à l'épreuve...

En matière de peines criminelles, l'extension des dispositions de l'ordonnance du 4 juin 1960 permettrait le remplacement des travaux forcés par la réclusion criminelle et de la déportation dans une enceinte fortifiée par la détention criminelle.

En matière correctionnelle, seraient introduites les peines de substitution aux courtes peines d'emprisonnement, telles qu'elles ont été créées par la loi du 11 juillet 1975.

Pour la délégation de la Commission des Lois du Sénat, l'adoption de ce projet de loi doit figurer parmi les urgences du Gouvernement ; il paraît indispensable que le Gouvernement inscrive ce projet de loi à l'ordre du jour prioritaire du Parlement dans les plus brefs délais comme le souhaite l'unanimité des magistrats et des avocats de la Nouvelle-Calédonie comme d'ailleurs de la Polynésie française.

## II. — L'ORGANISATION JUDICIAIRE

### A. — Les juridictions

L'organisation judiciaire des territoires d'outre-mer diffère à maints égards de celle de la Métropole, exception faite pour la cour d'appel qui fonctionne dans les mêmes conditions qu'en Métropole.

#### 1. — *Le tribunal de première instance*

Le tribunal de première instance réunit les tribunaux de grande instance et d'instance de la Métropole, ce qui explique que le ministère d'avocat ne soit pas obligatoire.

Il statue à juge unique en toutes matières.

Il a une section à Mata-Utu, dans la mesure où les Iles Wallis et Futuna sont situées dans le ressort de la Nouvelle-Calédonie. Un juge du tribunal d'instance siège généralement en instance foraine dans les principaux centres du territoire (15 % des affaires pénales).

C'est le Parquet qui enrôle pour une audience foraine mais il n'existe à ce sujet aucune obligation. Mais si la collégialité qui doit être instituée en matière pénale est étendue aux instances foraines, leur nombre devra obligatoirement être réduit faute d'effectifs suffisants.

#### 2. — *Le tribunal mixte de commerce*

La composition du tribunal mixte de commerce est caractérisée par l'échevinage. Il comprend le président du tribunal de première instance et deux juges élus pour trois ans par l'assemblée des électeurs de la Chambre de Commerce et d'Instruction ainsi que huit juges suppléants. Le Ministère public y est représenté par le Procureur de la République près le tribunal de première instance.

### 3. — *La cour d'assises*

La formation de la cour d'assises est fondamentalement différente de celle qui existe en Métropole. Elle se compose en effet du premier président de la Cour d'appel, de deux magistrats et de quatre assesseurs tirés au sort pour chaque affaire sur une liste de trente personnes établie annuellement par une commission composée du secrétaire général, du maire de Nouméa et d'un magistrat.

\*  
\* \* \*

Outre ces juridictions de l'ordre judiciaire, il faut encore mentionner l'existence du conseil du contentieux administratif qui tient lieu de tribunal administratif, mais qui est présidé par le premier président de la Cour d'appel assisté de deux assesseurs fonctionnaires désignés par le Haut Commissaire. Un fonctionnaire désigné par le Haut Commissaire remplit les fonctions de commissaire du Gouvernement.

Les règles de compétence et de fonctionnement de ce Conseil sont fixées par le décret du 5 août 1881.

Là encore, il paraît souhaitable que le Parlement étende aux territoires d'outre-mer la législation applicable aux tribunaux administratifs.

### B. — **Les effectifs**

Depuis le décret n° 82-867 du 11 octobre 1982, l'effectif budgétaire des magistrats des juridictions dans les territoires de Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna sont au nombre de huit pour la cour d'appel et de 14 pour le tribunal de première instance et ses sections.

Ces effectifs sont répartis de la manière suivante :

**COUR D'APPEL**

1 <sup>er</sup> Prés.	Prés. Ch.	Con- seil.	Proc. Gal	Av. Gal	Subs. Gal
1	1	3	1	1	1

**TRIBUNAL DE 1<sup>re</sup> INSTANCE**

Prés.	Vice- Prés.	Juge Inst.	Juges	Proc. Rép.	1 <sup>er</sup> subst.	Subst.
1	2	2	4	1	1	3

L'institution de la collégialité en matière pénale ne manquera pas de poser des problèmes d'effectifs.

Le problème de la section de Mata-Utu soulèvera également des problèmes particuliers si la loi nouvelle institue au surplus une distinction entre les attributions du Siège et du Parquet.

### C. — **L'activité des juridictions**

Le fonctionnement des juridictions se présente d'une manière satisfaisante.

Par exemple, la durée d'une instance civile en premier ressort est en moyenne de sept mois et une instance devant la Cour d'appel de cinq mois environ.

D'une manière plus générale, on peut dire que les instances sont instruites et jugées dans des délais relativement brefs tant en matière pénale que civile ou commerciale. Il faut en particulier noter le caractère raisonnable de la durée moyenne de la détention provisoire.

Selon les magistrats que la délégation de la Commission des Lois a pu rencontrer, cette situation tient principalement au fait que la Nouvelle-Calédonie n'a pas connu la récente « explosion » judiciaire qui s'est manifestée depuis quelques années en Métropole. Par ailleurs, l'augmentation de l'activité des juridictions a toujours été accompagnée d'une augmentation corrélative des effectifs.

Il ne faut pas non plus oublier que la plupart des Mélanésiens ne portent pas leurs litiges devant les juridictions, ce qui évite un encombrement de leur rôle.

## ANNEXE II

### LE PROJET D'ORDONNANCE RELATIVE AU CODE DU TRAVAIL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DÉPENDANCES

Pendant le courant de l'été, le Gouvernement a soumis pour avis à l'assemblée territoriale un projet d'ordonnance relative au Code du travail de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

C'est pour cette raison que la délégation de la Commission des Lois a rencontré les principaux syndicats d'ouvriers et d'employés ainsi que la Fédération patronale de Nouvelle-Calédonie.

Lors de l'élaboration du projet d'ordonnance, le Gouvernement s'est trouvé face à une alternative :

- ou bien élaborer un Code du travail purement calédonien ;
- ou bien se limiter à l'extension du Code du travail métropolitain tout en complétant par des dispositions propres au Territoire.

C'est la seconde solution qui a été en définitive retenue dans le texte de l'ordonnance.

#### I. — La suppression de l'échevinage

Selon le texte proposé pour l'article L-1511 du Code du travail, les conflits individuels pouvant s'élever à l'occasion d'un différend entre les travailleurs et leurs employeurs demeureraient soumis, pendant une période transitoire s'achevant le 31 décembre 1984, au tribunal du travail tel qu'il est prévu par la loi du 15 décembre 1952, qui a institué un Code du travail dans les territoires et territoires associés relevant du Ministère de la France d'Outre-Mer.

Le tribunal du travail qui dépend administrativement du chef de service judiciaire du Territoire, comprend un magistrat ainsi que deux assesseurs employeurs et deux assesseurs travailleurs.

Les assesseurs et leurs suppléants sont nommés par arrêté du chef du Territoire à partir de listes présentées par les organisations syndicales les plus représentatives ou, en cas de carence de celles-ci, par l'Inspection du travail, ces listes devant comporter un nombre de noms double de celui des postes à pourvoir.

Selon l'article 204 du Code du travail, les jugements du travail sont définitifs et sans appel, sauf du chef de la compétence lorsque le chiffre de la demande n'excède pas 36 000 F en monnaie métropolitaine. Au-dessus de cette somme, les jugements sont susceptibles d'appel devant le tribunal de première instance. Il en résulte que des jugements rendus par une formation collégiale relevaient en appel d'un juge unique.

Sur le territoire, une discussion s'est ouverte sur l'opportunité de supprimer l'échevinage en étendant purement et simplement la législation métropolitaine sur la formation des conseils de Prud'hommes.

S'agissant des syndicats d'ouvriers et d'employés, le syndicat C.G.T. de Nouvelle-Calédonie s'est prononcé résolument en faveur de la suppression de l'échevinage. Mais au sein de l'Union des Syndicats des Ouvriers et des Employés de Nouvelle-Calédonie (U.S.O.E.N.C.), cette question a donné lieu à des controverses entre les différents syndicats composant cette union, mais la majorité de ceux-ci s'est finalement rangée à la solution proposée par le Gouvernement.

Les employeurs, représentés au sein de la Fédération patronale de Nouvelle-Calédonie, ont souhaité au contraire pour des raisons d'ordre pratique, le maintien de la présence du magistrat.

Pour ce qui est des professions judiciaires, les avocats ont manifesté leur attachement à l'échevinage, de même d'ailleurs que la plupart des magistrats de Nouvelle-Calédonie.

Quoi qu'il en soit, le projet d'ordonnance a retenu une solution intermédiaire. Le tribunal du travail serait maintenu à titre provisoire. Mais à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1985, c'est le titre premier du livre V du Code du travail qui trouvera application sur le territoire.

Cette innovation ne manquera pas de susciter des difficultés pratiques, notamment en ce qui concerne les élections et la nécessaire formation des conseillers de Prud'hommes ; c'est d'ailleurs pour cette raison que le Gouvernement a retardé l'introduction de la législation métropolitaine en Nouvelle-Calédonie.

## II. — L'inspection du travail

Les dispositions du projet d'ordonnance relative à l'Inspection du travail, ont recueilli des critiques unanimes, tant de la part des syndicats d'ouvriers et d'employés que de la part de la Fédération patronale de Nouvelle-Calédonie.

Selon le texte proposé pour l'article L 1611-2, l'Inspection du travail relèverait du Secrétariat d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer avec qui elle correspondrait directement. Les syndicats ont estimé que cette disposition allait à l'encontre de l'idée même de décentralisation ou de déconcentration, car elle a pour conséquence de tenir à l'écart le Haut-Commissaire qui est pourtant le Chef du Territoire.

La seconde critique des syndicats a porté sur la concentration des pouvoirs entre les mains de l'Inspection du travail.

Selon le texte proposé par l'article L 1600-1 du Code du travail, l'Inspection du travail serait chargée de toutes les questions intéressant les travailleurs (hygiène et sécurité, conditions de travail, relations professionnelles,...) comme des questions relatives à la protection sociale dans l'entreprise.

Mais il faut remarquer que l'Inspection du travail aurait des attributions que n'ont pas les Inspecteurs du travail de la Métropole.

A titre d'exemple, l'Inspection du travail élaborerait les règlements de sa compétence, tant en matière de droit du travail que pour les matières dont la charge lui est confiée ; il éclairerait également « de ses conseils et de ses recommandations » les employeurs et les travailleurs.

Il assurerait la présidence de la Commission consultative du travail, composée en nombre égal d'employeurs et de travailleurs respectivement désignés par les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs.

Mais surtout, l'Inspecteur du travail présiderait la Commission mixte qui serait convoquée par le Secrétaire d'Etat chargé des Départements et Territoires d'Outre-Mer en vue de la conclusion d'une convention collective de travail ayant pour objet de régler les rapports entre employeurs et salariés d'une branche d'activité déterminée pour l'ensemble du Territoire.

Cette innovation a suscité sur le Territoire les plus expresses réserves, au motif qu'elle mettrait en échec le droit et la nature même des conventions collectives qui doivent relever essentiellement d'accords paritaires entre partenaires socio-professionnels.

Par ailleurs, dans la procédure d'élaboration des conventions collectives, le projet d'ordonnance prévoit que l'Inspection du travail interviendra comme arbitre, à la demande de l'une ou l'autre des parties, en cas d'absence d'accord. L'Inspecteur du travail sera donc appelé à être à la fois juge et partie dans une matière qui devrait être réservée au domaine des relations entre employeurs et salariés.

### III. — Le problème des congés

Le problème des congés est réglé par l'article L 1223 du Code du travail.

Selon cette disposition, la période des congés payés serait fixée par les conventions collectives. Mais le projet d'ordonnance ajoute que cette période doit comprendre dans tous les cas celle qui va du 1<sup>er</sup> décembre au 31 mai de chaque année.

Force est de relever la contradiction interne de cette disposition qui restreint indûment le cadre de la négociation collective.

Il est apparu, par ailleurs, aux membres de la délégation que la période choisie ne correspondait pas aux spécificités du Territoire.

Fort heureusement, le projet d'ordonnance tient compte des spécificités culturelles des collectivités Mélanésiennes. C'est ainsi que le Chef du Territoire pourra, par arrêté, modifier les règles contenues à l'article 4 de l'accord national interprofessionnel en y ajoutant la « fête des ignames » dont la date serait fixée par le Chef du Territoire.

Cette disposition consacre en fait la pratique des entreprises en Nouvelle-Calédonie, car les employeurs, dans le souci de respecter l'identité culturelle des Mélanésiens, avaient pour habitude d'accorder des congés pour l'ensemble des fêtes coutumières des Mélanésiens.