



HAL
open science

Une histoire constitutionnelle de l'à-venir: de nouveaux statuts pour la Corse et la Nouvelle-Calédonie

Lucas Morinière

► **To cite this version:**

Lucas Morinière. Une histoire constitutionnelle de l'à-venir: de nouveaux statuts pour la Corse et la Nouvelle-Calédonie. Fixité et mutation(s) de la Ve République. Aspects numériques, environnementaux et institutionnels, La Rochelle Université; Laboratoire Interdisciplinaire Territoire Histoire Organisation Régulation Loi, Feb 2024, La Rochelle, France. hal-04542014

HAL Id: hal-04542014

<https://paris1.hal.science/hal-04542014v1>

Submitted on 4 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

UNE HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE L'À-VENIR : DE NOUVEAUX STATUTS POUR LA CORSE ET LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Le 4 octobre 2023, le chef de l'État était reçu au Conseil constitutionnel par M. Laurent Fabius pour participer à la cérémonie du 65^{ème} anniversaire de la Constitution de la cinquième République. À cette occasion, le Président de la République choisissait de célébrer la longévité du désormais plus ancien texte de l'histoire constitutionnelle nationale en insistant sur la cohérence d'un corpus normatif garant de la stabilité et de la flexibilité des institutions et susceptible de se prêter à trois évolutions relatives au référendum, à la protection des libertés fondamentales et à l'évolution de la décentralisation¹. Cette dernière question inspire le travail qui fut présenté lors du colloque *Fixité et mutation(s) de la cinquième République* qui se tenait à La Rochelle au mois de février dernier.

Dans deux discours prononcés les 26 juillet et 28 septembre 2023, respectivement à Nouméa² et à Ajaccio³, le Président de la République formulait le souhait de réviser la Constitution pour contribuer à une meilleure reconnaissance des territoires corse et néo-calédonien. Pour la Corse, cette reconnaissance passerait par l'introduction dans la Constitution d'un nouvel article protégeant les particularismes *historiques, linguistiques et culturels* de la *communauté insulaire*. Concernant la Nouvelle-Calédonie, le projet constitutionnel se trouverait guidé par la nécessité de donner un nouveau souffle à la relation iconoclaste entre ce territoire et la métropole après que, par trois fois, la pleine souveraineté ait été rejetée par référendum.

Depuis lors, ces projets ont connu plusieurs évolutions dont le présent travail se propose de commenter la trajectoire en interrogeant l'histoire constitutionnelle de ces deux insularités iconoclastes afin de mieux saisir les mutations à venir de leurs institutions. Ainsi sera tout d'abord abordée l'évolution souhaitée du statut de la Corse (I.) par les représentants des élus de l'île et par le gouvernement, avant d'appréhender l'évolution souhaitable du statut de la Nouvelle-Calédonie (II.) tant du point de vue gouvernemental que de celui des populations locales.

¹ MACRON E., *Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur le 65^e anniversaire de la Constitution de la V^e République et sur les propositions pour la réformer, à Paris le 4 octobre 2023*, Paris, Élysée, 2023.

² MACRON E., *Discours de Nouméa*, Paris, Élysée, 2023.

³ MACRON E., *Discours du Président Emmanuel Macron devant les élus de l'Assemblée de Corse*, Paris, Élysée, 2023.

I. Une évolution souhaitée du statut de la Corse

Sur le plan strictement juridique, l'évolution du statut de la Corse n'est rendu nécessaire ni par la jurisprudence, ni par les normes internationales, ni par la Constitution. La mutation constitutionnelle de ses institutions n'est donc pas souhaitable au sens du droit, mais plutôt souhaitée politiquement et de longue date par une partie conséquente des élus et de la population corse. Or depuis septembre 2023, cette demande, longtemps demeurée lettre morte auprès du gouvernement, semble emporter l'adhésion du chef de l'État, décidé à amender la Constitution pour « bâtir une autonomie à la Corse, dans la République⁴ ».

Bien que l'administration de l'île se trouve depuis 1982 régie par un statut législatif de plus en plus dérogatoire au droit commun (A.), la Corse pourrait ainsi devenir une véritable entité autonome dans la République (B).

A. Une région particulière désormais collectivité unique

Il est commun, pour décrire l'évolution institutionnelle de la Corse, de se référer à quatre grandes textes législatifs : le statut Defferre de 1982, le statut Joxe de 1991, le processus de Matignon de 2002 et la loi NOTRe de 2015⁵. Simple région à statut particulier au moment des grandes lois sur la décentralisation de 1982, le territoire gagne progressivement en autonomie et devient, en 2015, une collectivité à statut unique.

En 1982 donc, la Corse devient une région à statut particulier. Sans que le Conseil constitutionnel n'y trouve rien à redire, le législateur interprète largement le sens de l'article 72 de la Constitution⁶ et crée, par les lois Defferre du 2 mars et du 30 juillet 1982, une collectivité territoriale dotée d'institutions particulières⁷ et de compétences propres⁸. Une assemblée de Corse, élue au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel intégral, est créée en lieu et place du Conseil régional de Corse et celle-ci se voit dotée de compétences spécifiques, non attribuées à l'époque aux autres régions françaises,

⁴ *Ibid.*

⁵ MASTOR W., « La Corse, collectivité « particulière » à statut particulier », *AJCT*, 2022, p. 361.

⁶ Dans sa décision du 25 février 1982, n° 82-138 DC, *Loi portant statut particulier de la région de Corse*, le Conseil constitutionnel se prononce en effet contre le grief des parlementaires de l'opposition soutenant que la disposition de l'article 72 de la Constitution selon laquelle « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi » devait être interprétée comme empêchant le législateur de créer de nouvelles collectivités au statut différent de celles déjà créées auparavant. Cf. DEGOFFE M., « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », *Titre VII*, n° 9, 2022, p. 11-18.

⁷ Loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative.

⁸ Loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences.

concernant la gestion de ses affaires culturelles, de ses infrastructures de transport ferroviaire, aérien et maritime, de son développement local et de son aménagement⁹.

En 1991, la Corse devient une collectivité particulière. Le nouveau statut Joxe¹⁰ modifie le mode de scrutin de l'Assemblée de Corse pour en renforcer la stabilité. Le pouvoir exécutif est désormais attribué à un nouveau Conseil exécutif pouvant être renversé par une motion de défiance de l'Assemblée qui trouve quant à elle son champ de compétences élargi en matière d'éducation, d'audiovisuel, de culture et d'environnement¹¹. La reconnaissance d'un peuple corse sera refusée par le Conseil constitutionnel qui validera cependant l'obligation faite au législateur de consulter l'Assemblée sur tout projet législatif relatif à la Corse¹². Le processus de Maignon renforce encore ce statut par une loi du 22 janvier 2002 élargissant le pouvoir de la collectivité concernant d'adaptation des règlements de mise en œuvre des politiques gouvernementales relatives à la Corse, en autorisant certaines mesures visant au développement de la langue corse¹³ et en amplifiant encore le spectre des compétences dévolues en matière d'identité culturelle, d'aménagement, d'environnement, de développement économique et de services de proximité¹⁴.

En 2015 enfin, la Corse se transforme en collectivité unique. Dans le cadre du réaménagement des régions voulu par le Président François Hollande, la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) crée la Collectivité de Corse. Par ce nouveau statut, la Corse accède à une revendication ancienne et déjà considérée au lendemain de la révision constitutionnelle sur la décentralisation de 2003¹⁵ : celle de se constituer en collectivité unique en fusionnant les deux anciens départements, en exerçant à leur place leurs anciennes compétences et en élargissant de fait considérablement les pouvoirs de l'Assemblée et du Conseil exécutif, désormais

⁹ DUMONT G.-F., « La Corse et l'indivisibilité de la République française », *Population & Avenir*, vol. 12, n° 2, 2018, p. 1-23.

¹⁰ Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

¹¹ MASTOR W., « La Corse dans la République », *Commentaire*, vol. 4, n° 176, 2021, p. 742.

¹² DEBBASCH R., « Constitutionnalité de la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse », *Receuil Dalloz*, 1991, p. 624.

¹³ Dans sa décision du 17 janvier 2002, n° 2001-454 DC, *Loi relative à la Corse*, le Conseil constitutionnel émettra toutefois une ferme réserve d'interprétation en précisant que la question de l'enseignement de la langue corse ne pourrait être envisagée que de manière facultative « tant dans son principe que dans ses modalités de mise en œuvre », pour ne pas risquer de méconnaître le principe d'égalité à la fois à l'égard des usagers et des agents publics. Cf. FAVOREU L. et al., « Chronique. Jurisprudence du Conseil constitutionnel 1^{er} janvier-31 mars 2002 », *RFDC*, vol. 2, n° 50, 2002, p. 416. ; SCHOETTL J.-É., « Le Conseil constitutionnel et le statut de la Corse », *AJDA*, 2002, p. 100.

¹⁴ FERRARI P., « La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse », *AJDA*, 2002, p. 86.

¹⁵ La modification de l'article 72 de la Constitution apportée par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 intègre les régions et les collectivités à statut particulier à la liste des collectivités territoriales reconnues par la Constitution. Cette disposition nouvelle inspire au gouvernement l'élaboration d'un projet de loi visant à l'organisation d'un référendum pour consulter les électeurs de corse sur la création d'une collectivité unique. Organisé le 6 juillet 2003, le référendum se conclura par un vote négatif de 50,98 % des électeurs, sans doute influencés par l'arrestation deux jours plus tôt d'Yvan Colonna, suspecté à l'époque du meurtre du préfet Claude Érignac, par l'insuffisante lisibilité de la réforme proposée ou encore par la courte durée de la campagne électorale. Cf. DUMONT G.-F., « La Corse et l'indivisibilité de la République française », *op. cit.* p. 18.

interlocuteur privilégié des élus communaux et intercommunaux pour l'exercice harmonieux de leurs prérogatives¹⁶.

Ainsi, la Corse est bien, depuis 2015, une *collectivité particulière à statut particulier*¹⁷. Ses spécificités pour autant, résultent moins de ses pouvoirs propres, que des larges compétences que les réformes successives lui ont attribué. De même que dans les autres collectivités territoriales, la Corse ne jouit que d'un pouvoir réglementaire résiduel et ne peut en aucun cas prendre de décision autonome. Or l'issue des élections territoriales de juin 2021, et de manière générale le renforcement des partis autonomistes et nationalistes au sein de l'Assemblée depuis 2015, accentue les revendications politiques vers une plus grande autonomie institutionnelle de l'île en dotant la Corse, à l'image de la Nouvelle-Calédonie, d'un pouvoir réglementaire et législatif propre dans certains domaines. Une telle perspective supposerait toutefois de franchir le Rubicon de la révision de la Constitution pour faire de la Corse une véritable entité autonome dans la République¹⁸.

B. Une entité autonome dans la République

Sans surprise, l'évolution du statut de la Corse est de nouveau envisagée à l'issue de l'élection présidentielle de 2017¹⁹ mais cette fois-ci sous un prisme constitutionnel. En 2018 puis en 2019, le président de la République engage une révision pour consacrer le caractère particulier de la Collectivité de Corse et pour élargir ses prérogatives réglementaires afin d'adapter les lois et règlements à ses caractéristiques géographiques, économiques et sociales dans les limites fixées par une loi organique²⁰.

Les élections territoriales de 2021 marquent par la suite une rupture de ton dans les relations entretenues entre les représentants de la collectivité et le gouvernement. Désormais doté de la majorité absolue au sein de l'Assemblée de Corse, le parti indépendantiste *Femu e Corsica* réinstalle Gilles Simeoni à la tête du conseil exécutif. Ce dernier commande alors la production d'un rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse²¹ et engage avec le ministère de l'intérieur de nouvelles discussions pour

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ MASTOR W., « La Corse, collectivité « particulière » à statut particulier », *op. cit.*

¹⁸ MASTOR W., « La Corse dans la République », *op. cit.* p. 728.

¹⁹ La réforme du statut de la Corse constitue en effet un véritable marronnier des discours présidentiels de la cinquième République qui inspireront successivement Charles De Gaulle (1968), Georges Pompidou (1971), Valéry Giscard d'Estaing (1978), François Mitterrand (1990), Jacques Chirac (2002) et François Hollande (2017). Seul peut-être Nicolas Sarkozy ne se sera pas prononcé en ce sens. Cf. PETRONI K. et LUZI C., *Anthologie des grands discours sur la Corse et les Corses (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, Garnier, 2023.

²⁰ MACRON E., *Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique présenté au nom de M. Emmanuel Macron, président de la République par M. Édouard Philippe, Premier ministre, et par Mme. Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice*, Paris, Assemblée nationale, 2019. Concernant la Corse, le projet de loi constitutionnelle de 2018 est strictement identique à celui de 2019.

²¹ Outre de nombreuses évolutions législatives, le rapport proposait trois options d'intégration de la Corse dans la Constitution. L'option *a minima* était celle du projet de loi constitutionnelle de 2018 et 2019 : insérer un nouvel article 72-5 reconnaissant le statut particulier de la collectivité de Corse en lui permettant d'adapter les normes nationales à ses spécificités. L'option médiane serait celle d'un article 74-2 garantissant l'autonomie législative de la Corse dans les domaines relevant de ses seules compétences et de manière strictement circonscrite par une loi organique. L'option *a maxima* entendrait enfin considérer la possibilité d'une autonomie législative mais aussi de

inclure l'autonomie de l'île dans une future révision de la Constitution. La période de forts troubles politiques consécutifs à l'agression mortelle d'Yvan Colonna en prison au printemps 2022 achève de motiver le président de la République à reconsidérer la question corse en abordant désormais ouvertement le sujet de son autonomie.

Entériné le 16 mars 2022, le processus de Beauvau permettra de mener une série de réunions de travail entre le ministre de l'intérieur et une délégation d'élus corses²². Ces échanges culmineront d'abord avec l'adoption par l'Assemblée de Corse du rapport *Autonomia*, figurant les principales revendications de ses membres concernant l'autonomie²³, mais surtout avec le discours d'Ajaccio prononcé par le chef de l'État s'engageant à aboutir dans un délai de six mois à un projet de loi constitutionnelle pour faire de la Corse un *territoire autonome dans la République*²⁴.

Sur cette base, la délégation des élus de Corse formulera, dans une déclaration politique solennelle, six préconisations visant à intégrer ses revendications au texte de la Constitution. Quatre d'entre-elles sont prises à l'unanimité des membres de la délégation et visent la reconnaissance constitutionnelle des spécificités historiques, linguistiques et culturelles de la Corse, la préservation du lien à la terre de sa population et la garantie de l'autonomie fiscale de la collectivité pour favoriser la mise en œuvre de ses compétences. Deux autres propositions, adoptées avec une large majorité, revendiquent un nouveau titre constitutionnel consacré à la Corse et un pouvoir législatif propre transféré de manière progressive par bloc de compétences²⁵.

Cette déclaration sert alors de document de travail à deux réunions menées en février et en mars 2024 entre le ministre de l'intérieur et la délégation des élus de Corse au terme desquelles l'État et les représentants de la Collectivité s'accordent sur un projet d'écritures constitutionnelles. Le texte, qui se décline en six alinéas, intègre la plupart des revendications de la délégation. La Corse se voit reconnaître un statut d'autonomie au sein de la République et la Collectivité est autorisée à adapter certaines lois et certains règlements en fonction des spécificités de ce statut. Pour ne pas bloquer les discussions parlementaires, le pouvoir législatif ne lui est pas expressément reconnu, mais le troisième alinéa propose d'habiliter la Collectivité à *fixer des normes* dans des matières où s'exercent ses compétences et dans les conditions prévues par une loi organique. Ce dispositif serait en outre complété par l'autorisation donnée au gouvernement d'adapter, par ordonnance, certaines dispositions législatives,

la mise en place d'un référendum d'autodétermination similaire au modèle néo-calédonien à travers la rédaction d'un nouveau titre constitutionnel. Cf. MASTOR W., *Rapport sur l'évolution de la Corse*, Ajaccio, Conseil exécutif de Corse, 2021. p. 122-123.

²² BENCHENDIKH F., « L'évolution institutionnelle du statut de la Corse : une procédure d'élaboration pour le moins originale », *AJCT*, 2024, p. 261.

²³ SIMEONI G., *Assemblée de Corse, 4^{ème} session extraordinaire de 2023, réunion du 4 juillet 2023, rapport de Monsieur le président du Conseil exécutif de Corse, Autonomia*, 2023/E4/172, Ajaccio, Collectivité de Corse, 2023.

²⁴ MACRON E., *Discours du Président Emmanuel Macron devant les élus de l'Assemblée de Corse*, op. cit.

²⁵ ÉLUS DE LA DÉLÉGATION DE CORSE, *Déclaration politique solennelle des élus de la délégation de la Corse*, Ajaccio, 2024.

dans les domaines ne relevant pas des compétences de la Collectivité et à condition que la loi ne l'ait pas exclu. L'ensemble de ce texte pourrait enfin, sans que cela ne soit obligatoire, être soumis pour avis à l'Assemblée de Corse ainsi qu'aux électeurs inscrits sur une liste électorale de la Collectivité²⁶.

Six mois après le discours d'Ajaccio, le projet d'écritures constitutionnelles était présenté et approuvé par l'Assemblée de Corse le 28 mars 2024 laissant désormais au Président de la République et au gouvernement toute latitude pour présenter formellement un projet de loi constitutionnelle devant le Parlement. Ainsi la Corse se rapprocherait-elle un peu plus d'un statut hybride entre celui des collectivités territoriales traditionnelles et celui de la Nouvelle-Calédonie dont l'évolution institutionnelle apparaît également souhaitable pour des raisons aussi bien politiques que législatives et constitutionnelles.

II. Une évolution souhaitable du statut de la Nouvelle-Calédonie

À l'instar de la Corse, la Nouvelle-Calédonie connaît, dans le courant des années 1980, d'importants aménagements statutaires. Mais à la différence de l'île de beauté, le calendrier des réformes ne se trouve pas dicté par le gouvernement mais par l'impérieuse nécessité de donner une issue juridique à la grave crise politique provoquée par la dégradation des relations entre l'État et le territoire insulaire, mais aussi, au sein même de la population néo-calédonienne, entre indépendantistes et loyalistes.

Longtemps demeurée sous un régime dérogatoire au droit commun constitutionnel, la Nouvelle-Calédonie devient alors un régime d'exception au sein de la République (A.), or ce nouveau régime ayant un caractère transitoire, un aménagement de son statut est désormais nécessaire pour en assurer l'avenir institutionnel (B.).

A. Un régime dérogatoire désormais d'exception

Le statut moderne de la Nouvelle-Calédonie n'est pas établi par la Constitution de 1958 mais par celle de 1946. La fin de l'empire colonial français advenue avec la chute de la troisième République, la nouvelle Constitution institue l'Union française composée, au sens de l'article 60, de la France métropolitaine, des départements, des territoires d'outre-mer et des autres territoires et États associés. L'outre-mer, dont fait désormais partie la Nouvelle-Calédonie, rassemble les collectivités territoriales dont le statut particulier est fixé par la loi, afin de faciliter la prise en compte de leurs intérêts.

²⁶ SIMEONI G., *Assemblée de Corse, 1^{ère} session ordinaire de 2024, réunion des 27 et 28 mars 2024, rapport de Monsieur le président du Conseil exécutif de Corse, Projet d'écritures constitutionnelles dans le cadre de la révision de la Constitution consacrée à la Corse*, 2024/O1/073, Ajaccio, Collectivité de Corse, 2024.

La loi-cadre Deferre de 1956 organise ainsi les nouvelles institutions du territoire. L'État est représenté par un Conseil de gouvernement dont les membres sont nommés en Conseil des ministres et la collectivité est régie par une assemblée territoriale élue au suffrage universel direct par tous les citoyens régulièrement inscrits sur les listes électorales. Le gouvernement est habilité à transférer par décret certaines de ses compétences et à prendre toute mesure visant à améliorer le niveau de vie des populations locales²⁷.

Les relations entre l'État et la Nouvelle-Calédonie évoluent par la suite au grès du rapport de force entretenu entre la France et son ancien territoire colonial. Sous la présidence de Charles De Gaulle, le statut Jacquinot de 1963²⁸ ou les lois Billote de 1969²⁹ entendront affaiblir le pouvoir des administrations locales au profit de l'État, renforçant ainsi le sentiment de recolonisation et l'émergence de revendications indépendantistes de plus en plus radicales³⁰. Les statuts Stirn de 1976³¹ et Lemoine de 1984³² chercheront au contraire à élargir les compétences de la collectivité sans parvenir pour autant à atténuer les tensions politiques au sein de l'archipel qui culmineront dans la violence des *Événements* des années 1980³³.

L'imposition d'un corps électoral unique, défavorable aux populations originaire de l'archipel, et la centralisation des décisions prises pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, cristallise les tensions et incite à une évolution radicale de méthode³⁴. Au lendemain de la tragique prise d'otages de la grotte d'Ouvéa, l'État s'engagera alors sur la voie d'un accord tripartite avec les représentants des délégations pro et anti-indépendantistes, sur la base des discussions avortées cinq ans auparavant lors de la table ronde de Nainville-les-Roches³⁵. Ainsi seront signés les accords de Matignon, entérinant un changement de paradigme vers le développement d'un régime consociatif, privilégiant l'horizontalité au centralisme afin de mieux considérer les fractures historiques entre les différentes populations néo-calédoniennes³⁶.

²⁷ Loi n° 56-619 du 23 juin 1956, mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer.

²⁸ Loi n° 63-1246 du 21 décembre 1963 portant réorganisation du Conseil de gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

²⁹ Loi n° 69-4 du 3 janvier 1969, portant modification de la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie ; loi n° 69-5 du 3 janvier 1969 portant création et organisation des communes en Nouvelle-Calédonie ; loi n° 69-6 du 3 janvier 1969 portant régime fiscal de certains investissements en Nouvelle-Calédonie.

³⁰ LENORMAND M., « Décolonisation ratée, indépendance avortée », *Journal de la Société des Océanistes*, n° 92-93, 1991, p. 143-144.

³¹ Loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

³² Loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

³³ La notion fait référence à la période de grande violence entre indépendantistes et non-indépendantistes ayant fait, entre 1984 et 1988, plus de quatre-vingt victimes. Cf. HAVARD L., « Regard postcolonial sur la construction du peuple calédonien : une décolonisation équivoque », in PONTTHOREAU M.-C., HERRERA C.M., et GESLIN A., *Postcolonialisme et droit : perspectives épistémologiques*, Nomos & Normes, Kimé, 2020, p. 69.

³⁴ COLSON A., « Les Accords de Matignon vingt ans après. L'Accord de Nouméa, dix ans plus tard. Entretien avec Alain Christnacht. », *Négociations*, vol. 2, n° 10, 2008, p. 89-90.

³⁵ DAVID C., « Les transitions politiques en Mélanésie, éléments de réflexion pour la préparation du « jour d'après » en Nouvelle-Calédonie », *RFDC*, vol. 2, n° 110, 2017, p. 372.

³⁶ DAVID C., SOURISSEAU J.-M., GORHOUNA S. et LE MEUR P.-Y., « De Matignon à la consultation sur l'indépendance. Une trajectoire politique et institutionnelle originale », in BOUARD S. et al., *La*

Outre l'amnistie des crimes commis lors de la prise d'otages, les accords de Matignon dessinent l'esquisse d'un pays *associé*³⁷, proche d'un modèle fédéral, doté d'une nouvelle organisation territoriale et d'une plus grande autonomie de ses institutions, de nouvelles compétences transférées par bloc sur une période de dix ans, d'un calendrier prévoyant les modalités de consultation sur l'autodétermination, et surtout d'un corps électoral spécial, fixé par la loi, habilité à prendre part au futur référendum sur l'indépendance³⁸. Bien que potentiellement inconstitutionnelle, cette loi sera approuvée par référendum le 6 novembre 1988 et ne sera donc pas soumise à la censure du Conseil constitutionnel.

Pour autant, ce référendum, initialement prévu entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 1998, ne sera jamais organisé, les partenaires de l'accord estimant plus opportun de prolonger le processus d'autonomie plutôt que de risquer la recrudescence des tensions à l'approche du scrutin³⁹. Aussi les efforts seront-ils tournés vers la signature de l'accord de Nouméa, prolongeant le statut d'association et faisant naître un véritable régime d'exception au sein de la République. L'accord renverra non seulement à la loi résultant des accords de Matignon⁴⁰ pour définir le corps électoral amené à se prononcer lors de trois référendum d'autodétermination prévus à partir de 2018, mais il entendra aussi créer un nouveau corps électoral spécial pour autoriser les citoyens à prendre part aux scrutins locaux du Congrès et des Assemblées de province. Manifestement contraire au principe d'égalité du suffrage, la Constitution sera révisée à deux reprises en 1998 puis en 2007⁴¹ et complété par une loi organique⁴² pour donner à l'accord le fondement juridique nécessaire à sa validité.

B. Un aménagement statutaire pour l'avenir

À peine promulguée, la loi organique portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie se trouve contestée par une partie des électeurs désormais exclus des scrutins locaux et des référendums sur l'autodétermination. Déboutés par les juges nationaux s'étant déclarés incompétents pour se prononcer sur la conventionalité d'une loi reconnue conforme à

Nouvelle-Calédonie face à son destin. Quel bilan à la veille de la consultation sur la pleine souveraineté ?, Paris, Karthala, 2016, p. 23-67. La notion de régime *consociatif* en empruntée par C. David au politologue néerlandais Arend Lijphart. Elle caractérise un mode d'organisation des institutions visant à apporter une réponse politique à des sociétés divisées en raison de forts clivages religieux, politiques, ethniques ou culturels, en cherchant à fédérer les oppositions à travers l'aménagement de mécanismes de prise de décision favorables à tous. Cf. LIJPHART A., *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

³⁷ URVOAS J.-J., « Vers "un pays associé", esquisse pour le futur statut de la Nouvelle-Calédonie », *RFDC*, vol. 4, n° 128, 2021, p. 128.

³⁸ FABERON F., « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », *RFDC*, vol. 1, n° 101, 2015, p. 66-67.

³⁹ COLSON A., « Les Accords de Matignon vingt ans après. L'Accord de Nouméa, dix ans plus tard. Entretien avec Alain Christnacht. », *op. cit.* p. 90.

⁴⁰ Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie.

⁴¹ Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie ; loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution.

⁴² Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

la Constitution⁴³, les requérants organisent deux recours devant les institutions internationales pour contester la loi vis-à-vis du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Le 26 juillet 2002, le Comité des droits de l'Homme rappelait ainsi que l'égalité du suffrage procédait du principe de garantie du droit de vote protégé par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais que, pour autant, la différenciation du corps électoral résultant des accords de Nouméa ne devait pas être regardée comme une discrimination, dans la mesure où celle-ci se basait à la fois sur des critères *objectifs et raisonnables* et poursuivait le *but légitime* de favoriser un processus pacifié d'autonomisation⁴⁴. De même, la Cour européenne des droits de l'Homme reconnaissait-elle le 11 janvier 2005 que si l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'Homme imposait bien aux États partie de garantir à leurs citoyens un droit de vote égal, régulier, libre et secret, l'accord de Nouméa et la loi organique de 1999 ne sauraient y porter une atteinte excessive, en raison des *nécessités locales* résultant de l'histoire et du statut de la Nouvelle-Calédonie, et compte tenu de l'inscription de ce statut dans une phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté⁴⁵.

Ce vent jurisprudentiel favorable motivait alors le l'exécutif à pérenniser le principe du corps électoral restreint à travers la révision constitutionnelle de 2007, rappelant par la même occasion que cette révision ne devrait être envisagée que pour accompagner la transition de la Nouvelle-Calédonie vers l'autodétermination⁴⁶. À l'issue des trois référendums avortés sur cette autodétermination advenus entre 2018 et 2021, le président de la République entreprenait donc logiquement d'amender une nouvelle fois la Constitution à l'été 2023 pour anticiper le renouvellement des assemblées locales prévues l'année suivante, en parallèle et dans l'attente d'une évolution plus profonde de l'accord de Nouméa⁴⁷.

Tandis que le ministre de l'intérieur entreprenait, dans une dynamique similaire à la Corse, une série d'échanges entre l'État et les représentants des partis et organisations loyalistes et indépendantistes de Nouvelle-Calédonie au sujet du futur de l'accord, le Premier ministre déposait au nom du président de la République un projet de loi constitutionnelle pour modifier le corps électoral spécial. Dans son article premier, la loi envisageait de remplacer le dernier alinéa de l'article 77 de la Constitution, figeant et

⁴³ Conseil d'État, 30 octobre 1998, n° 200286, *Sarran et Levacher* ; Cass. ass. 2 juin 2000, n° 99-60.274, *Mlle. Fraisse*.

⁴⁴ Comité des droits de l'Homme, 26 juillet 2002, communication n° 932/2000, *Gillot c./ France*.

⁴⁵ Cour EDH, 11 janvier 2005, n° 66289/01, *Py c./ France*.

⁴⁶ DIDIER Q., *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution (n° 3004)*, Paris, Assemblée nationale, 2006. p. 44.

⁴⁷ MACRON E., *Discours de Nouméa, op. cit.* Saisi pour avis au mois de décembre, le Conseil d'État avait d'ailleurs soutenu l'initiative en soulignant l'incompatibilité désormais probable de la loi organique avec les traités internationaux et en insistant sur son caractère de plus en plus dérogoire vis-à-vis du principe constitutionnel d'universalité et d'égalité devant le suffrage, du fait de la progression croissante du nombre d'électeurs privés de droit de vote aux élections locales. Cf. Conseil d'État, 7 décembre 2023, n° 407713, *Avis relatif à la conformité des institutions en Nouvelle-Calédonie*.

réduisant progressivement le corps électoral⁴⁸, par une nouvelle disposition permettant au contraire de maintenir le taux d'électeurs exclus du scrutin à un seuil raisonnable⁴⁹. L'article second entendait par ailleurs suspendre ou rendre caduque l'application de la loi, prévue au 1^{er} juillet 2024, dès lors qu'un nouvel accord serait conclu entre les anciens partenaires de l'Accord de Nouméa. Ainsi serait rétablie la stabilité du corps électoral dans l'attente d'un nouveau statut juridique pour la Nouvelle-Calédonie⁵⁰.

Conclusion

Le droit a ceci de particulier qu'il n'autorise aucune déduction logique. Les paradigmes sur lesquels il repose ne dépendent d'aucune vérité, mais de la seule volonté humaine. Ce qui est vrai aujourd'hui n'est jamais acquis. L'avenir est toujours incertain. Commenter le droit en train de se faire, c'est prendre le risque de voir le sol se dérober sous ses pieds pendant que l'on progresse dans ses découvertes. Cette expérience est sans doute celle qui inspire la conclusion de ce travail.

Le 28 février 2024, date de la présente communication, l'évolution du statut de la Corse constituait une réforme souhaitée par le gouvernement et par les représentants des élus de corse. Le projet d'écritures constitutionnelles en cours d'élaboration laissait espérer le dépôt d'un projet de loi visant à consacrer un nouveau statut pour la Corse dans la Constitution. Quant à la Nouvelle-Calédonie, la mutation de son statut institutionnel, souhaitable pour des raisons politiques et juridiques, permettait d'envisager une évolution à moyen terme des accords de Nouméa.

Depuis cette date néanmoins, deux crises politiques majeures ont largement bouleversé le calendrier des réformes. Au mois de mai d'abord, les discussions menées à Paris entre le gouvernement et le Parlement au sujet de la loi constitutionnelle sur le corps électoral entérinent de nouvelles tensions en Nouvelle-Calédonie. Voté en termes identiques par les deux assemblées parlementaires, le texte ne sera soumis ni au référendum, ni au Congrès, le président de la République préférant reporter son approbation à une période plus favorable, sans pour autant remettre en question son opportunité. Reste qu'au mois de juin,

⁴⁸ Depuis la promulgation de la loi organique de 1999, et à plus forte raison après le gel du corps électoral spécial entériné par la révision constitutionnelle de 2007, le taux d'électeurs autorisés à participer à l'élection des représentants du Congrès de Nouvelle-Calédonie et des assemblées locales n'aura de cesse de décroître passant de 7,46 % d'électeurs exclus en 1999 à 19,28% en 2023. Cf. *Ibid.*

⁴⁹ Ainsi l'article prévoyait-il d'autoriser la participation aux élections du Congrès et des Assemblées de province, à tout électeur « admis à participer au scrutin du 8 novembre 1998, [...] étant domicilié depuis plus de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection, ou [...] ayant atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et justifiant soit de dix années de domicile en Nouvelle-Calédonie, soit d'avoir un parent électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit enfin d'avoir un parent étant domicilié depuis plus de dix ans en Nouvelle-Calédonie ». Cf. MACRON E., *Projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au Congrès et aux Assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, présenté au nom de M. Emmanuel Macron, président de la République, par M. Gabriel Attal, Premier ministre, et par M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer*, Paris, Sénat, 2024.

⁵⁰ *Ibid.*

la dissolution de l'Assemblée nationale par le chef de l'État porte un coup d'arrêt plus décisif à ce projet, entraînant par la même occasion la suspension du projet constitutionnel pour la Corse.

Nommé au mois de septembre, le nouveau Premier ministre Michel Barnier promettait, lors de sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, de reprendre chaque dossier. Sans être officiellement abandonnée, la réforme du corps électoral ne serait pas soumise au Congrès et la responsabilité des négociations du nouvel accord de Nouméa ne serait plus confiée au ministre de l'intérieur mais à une délégation interministérielle chargée de reprendre les discussions avec les différentes parties. La réforme relative à la Corse serait pour sa part confiée à un nouveau ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation qui aurait pour tâche de reprendre les réunions avec les élus de l'île pour mener à bien le projet de révision.

Chacune de ces réformes semble désormais sur de nouveaux rails puisqu'un ensemble de réunions ont pu d'ores-et-déjà être menées par les nouveaux ministres compétents. Une nouvelle dynamique est en place et l'histoire constitutionnelle de ces deux territoires redevient donc un sujet d'à-venir.