



Assemblée générale

Distr. générale
18 juin 2014
Français
Original : anglais

Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux

Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (2014)

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Historique et mandat de la mission	3
II. Composition de la mission	4
III. Remerciements	5
IV. Historique	5
V. Principaux messages de la mission	7
VI. L'électorat et le système électoral	8
A. Réunions avec le Haut-Commissaire	8
B. Réunion avec le Gouvernement néo-calédonien	9
C. Réunion avec le Sénat coutumier	10
D. Réunion avec le Président du Congrès	10
E. Réunion avec le sénateur Pierre Frogier	11
F. Réunion avec Sonia Lagarde, députée à l'Assemblée nationale française	11
G. Réunions avec les assemblées de province	12
H. Réunions avec les autorités et des fonctionnaires municipaux	13
I. Réunions avec des groupes politiques	14
J. Réunions avec les magistrats français	17
K. Réunion avec l'Association des maires de Nouvelle-Calédonie	18



VII.	Développement économique et social	18
A.	Visite du complexe industriel Koniambo Nickel	19
B.	Visite de l'Université de la Nouvelle-Calédonie	20
C.	Service militaire adapté	20
D.	Rencontre avec la délégation de la Ligue des droits de l'homme	20
VIII.	Questions diverses	20
IX.	Réunions tenues en France	21
X.	Conclusions et recommandations	23

I. Historique et mandat de la mission

Historique

1. En 2013, le Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie a appelé l'attention sur les problèmes rencontrés dans l'examen de la liste électorale relative aux élections provinciales prévues en mai 2014 (voir [A/C.4/68/SR.5](#)) à de nombreuses reprises, notamment pendant le séminaire régional pour les Caraïbes du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, tenu en Équateur en mai, et pendant les sessions annuelles du Comité spécial et de la Quatrième Commission de l'Assemblée générale, tenues respectivement en juin et en octobre.

2. En décembre 2013, le Bureau du Comité spécial a tenu des réunions informelles avec les quatre Puissances administrantes. À la réunion avec la France, les problèmes touchant la révision de la liste électorale précédant les élections provinciales néo-calédoniennes ont fait l'objet de débats. La France s'est engagée à communiquer au Bureau la documentation technique pertinente relative à la question et a également déclaré qu'elle ne s'opposerait pas à une mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie.

3. À la mi-janvier 2014, le Bureau et le Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ont tenu une téléconférence, pendant laquelle ils ont procédé à un échange de vues sur l'évolution du processus d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie et, en particulier, la question de la révision annuelle de la liste électorale spéciale (voir par. 15 ci-dessous). La téléconférence a été suivie d'une réunion organisée à New York.

4. La semaine suivante, le Président du Comité spécial a reçu une lettre, datée du 22 janvier 2014, adressée au Premier Ministre français, dans laquelle le Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie faisait part de ses préoccupations au sujet du processus de révision de la liste électorale. Il a reçu une seconde lettre, également datée du 22 janvier 2014, dans laquelle le Président du Congrès précisait ces préoccupations et demandait qu'une mission de visite des Nations Unies soit envoyée en Nouvelle-Calédonie pour examiner la situation. Il a ensuite été informé de deux lettres, l'une datée du 30 janvier, émanant du Ministre français des outre-mer, et l'autre du 31 janvier, émanant du Premier Ministre français en réponse aux préoccupations qu'avait exprimées le Président du Congrès. Toutes les lettres susmentionnées ont été distribuées aux membres du Conseil spécial.

5. À une réunion informelle tenue le 30 janvier 2014, les représentants du Front de libération nationale kanak socialiste (FLNKS) ont appelé l'attention du Comité spécial sur le fait que quelque 6 700 personnes nées hors de la Nouvelle-Calédonie avaient été admises à participer aux élections, alors que 1 900 Kanaks remplissant les conditions requises ne l'avaient pas été.

Mandat

6. Le 20 février 2014, le Comité spécial a décidé d'envoyer une mission de visite en Nouvelle-Calédonie, l'objectif étant de réunir des informations de première main sur l'application de l'Accord de Nouméa ([A/AC.109/2114](#), annexe), en particulier de son paragraphe 3.2.1 et de la résolution [68/92](#) de l'Assemblée générale, qui

prévoient que les progrès réalisés sur la voie de l'émancipation seront portés à la connaissance de l'ONU. Dans sa résolution 68/92, l'Assemblée générale a invité toutes les parties concernées à continuer de promouvoir un environnement propice à l'évolution pacifique du territoire vers un acte d'autodétermination, conformément à l'Accord.

7. Le 21 février 2014, le Représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies a de nouveau confirmé que son gouvernement acceptait de recevoir en Nouvelle-Calédonie une mission de visite du Comité spécial, conformément à l'avis qui avait été donné au Comité spécial à la réunion informelle tenue le 7 février. Il a en outre été proposé que la mission ait lieu du 9 au 16 mars 2014, ce qui permettrait à la délégation de faire le point sur les préparatifs des élections provinciales prévues au mois de mai, en particulier les activités des commissions administratives spéciales (voir par. 17 ci-dessous). La délégation serait également en mesure de mener tous les entretiens jugés nécessaires et de procéder à des échanges avec les autorités françaises à Paris.

8. Dans une communication adressée le 27 février 2014 au Représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies, le Président du Comité spécial a rappelé que, dans sa résolution 68/92 relative à la question de la Nouvelle-Calédonie, l'Assemblée générale avait noté les préoccupations exprimées par les membres du Comité spécial, qui avaient participé au séminaire régional pour les Caraïbes de mai 2013, à propos des problèmes rencontrés dans le processus d'examen électoral. Il a constaté que la demande relative à la mission de visite du Comité spécial avait été appuyée par le Représentant permanent de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, s'exprimant devant la Quatrième Commission, le 11 octobre 2013, au nom du Groupe du fer de lance mélanésien (Fidji, Îles Salomon, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Vanuatu) (voir A/C.4/68/SR.7).

9. Les membres de la mission se sont entretenus avec de nombreux acteurs concernés dans les trois provinces (Sud, Nord et îles Loyauté) et, à Paris, au Ministère des affaires étrangères et au Ministère des outre-mer. Au total, la mission a tenu 29 réunions et rencontré plus de 140 interlocuteurs.

II. Composition de la mission

10. Le 20 février 2014, le Comité spécial a décidé que la mission de visite se composerait de représentants de l'Équateur, du Nicaragua, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et de la Sierra Leone, ainsi que d'un expert électoral et de trois membres du personnel du Secrétariat. Par la suite, le Nicaragua s'est retiré et a été remplacé par les Fidji. Les membres de la mission étaient les suivants : Amadu Koroma, Représentant permanent adjoint de la Sierra Leone auprès de l'Organisation des Nations Unies, Président de la mission; Robert Aisi, Représentant permanent de la Papouasie-Nouvelle-Guinée auprès de l'Organisation des Nations Unies; Fred Sarufa, Conseiller à la Mission permanente de la Papouasie-Nouvelle-Guinée auprès de l'Organisation des Nations Unies; José Eduardo Proaño, Premier Secrétaire à la Mission permanente de l'Équateur auprès de l'Organisation des Nations Unies; Esala Nayasi, Directeur de la Section des Traités du Ministère fidjien des affaires étrangères. Ils étaient accompagnés par les trois membres du personnel du Secrétariat suivants : Laura Vaccari, Chef du Groupe de la décolonisation du Département des affaires politiques; Jullyette Ukabiala, Secrétaire du Comité

spécial (Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences) et Hermes Peñaloza-Rodriguez, spécialiste des questions politiques (Groupe de la décolonisation du Département des affaires politiques). L'expert électoral choisi n'a pas été en mesure de se joindre à la mission pour des raisons techniques.

III. Remerciements

11. Les membres de la mission remercient de sa coopération le Représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que son adjoint, qui a aidé le Bureau et les membres du Comité spécial à programmer la mission en veillant à ce qu'elle ait lieu au meilleur moment, et a réaffirmé la ferme volonté de la France d'appliquer pleinement l'Accord de Nouméa et de coopérer avec le Comité spécial. Ils remercient également le Haut-Commissaire et, à travers lui, le Gouvernement français, de l'aide inestimable qui leur a été apportée pour l'établissement d'un programme à très bref délai, notamment par la fourniture d'un appui logistique. Ils expriment leur gratitude à tous les interlocuteurs qui ont partagé leurs vues avec la mission, en Nouvelle-Calédonie et à Paris. Ils sont reconnaissants de l'hospitalité généreuse dont ils ont bénéficié pendant la visite qu'ils ont effectuée au Centre culturel Jean-Marie Tjibaou pour voir l'exposition intitulée « Kanak, l'art est une parole » qui réunissait plus de 300 œuvres et documents représentant le patrimoine artistique kanak.

IV. Historique

12. L'Accord de Nouméa, qui a été signé le 5 mai 1998 et ratifié par référendum le 8 novembre 1998, prévoit un certain nombre de mesures devant favoriser une solution négociée, de nature consensuelle, pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie (voir [A/AC.109/1999/6](#)) et, au dire du Secrétaire d'État français à l'outre-mer, un renouveau des relations entre la France et la Nouvelle-Calédonie. La loi organique n° 99-209, adoptée par le Parlement français le 19 mars 1999, définit les compétences devant être transférées aux institutions nouvellement créées en Nouvelle-Calédonie, les règles régissant la citoyenneté néo-calédonienne, le régime électoral et les conditions et délais dans lesquels les Néo-Calédoniens doivent se prononcer sur leur accession à la pleine souveraineté (voir [A/AC.109/2005/13](#), par. 9).

13. La Nouvelle-Calédonie a un congrès de 54 membres. Le Gouvernement exerce le pouvoir exécutif et est dirigé par un président, qui est élu par le Congrès et responsable devant lui. L'Accord de Nouméa énonce que le Gouvernement, organe collégial, est désigné à la proportionnelle par le Congrès.

14. Parallèlement, un ensemble d'institutions ont été créées et chargées de veiller à la pleine reconnaissance politique de l'identité kanake. Il existe huit conseils coutumiers, un par aire coutumière, et un Sénat coutumier, dont la présidence est tournante, composé de 16 membres, deux par aire coutumière. Le Sénat et les conseils coutumiers doivent être consultés par les organes exécutif et législatif néo-calédoniens sur les sujets intéressant directement l'identité kanake. Le Conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie conseille le Gouvernement sur les projets et les lois éventuelles. La question de la Nouvelle-Calédonie relève de la responsabilité du Ministre français des outre-mer. La

Puissance administrante est représentée en Nouvelle-Calédonie par un haut-commissaire.

15. Le régime électoral néo-calédonien compte trois listes électorales différentes, utilisées pour différentes institutions politiques : une liste électorale générale (pour les ressortissants français pouvant voter aux élections françaises et européennes), une liste électorale spéciale (pour les électeurs admis à participer à l'élection des trois assemblées provinciales néo-calédoniennes et du Congrès local, dénommé « corps électoral restreint ») et une liste particulière (pour les électeurs admis à participer à la consultation relative à l'accession à la pleine souveraineté). Les électeurs qui ne satisfaisaient pas aux conditions requises pour participer au référendum de 1998 ont été placés sur la liste supplémentaire. Par ailleurs, les Néo-Calédoniens votent aux élections présidentielles françaises et élisent deux membres du Sénat français et deux membres de l'Assemblée nationale française.

16. En 1999, un différend est apparu au sujet de l'interprétation des dispositions relatives aux critères de participation aux futures élections au Congrès et aux assemblées provinciales et, le moment venu, à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Si certains estiment que l'Accord de Nouméa établissait que toute personne domiciliée en Nouvelle-Calédonie depuis 10 ans pouvait participer aux élections provinciales (1999, 2004, 2009, 2014), quelle que fût la date d'arrivée de cette personne sur le territoire (interprétation dite du corps électoral « glissant »), le FLNKS considérait cette interprétation comme contraire à l'esprit de l'Accord. En conséquence, il a saisi le Président et le Premier Ministre français de cette question, à la suite de quoi le Gouvernement français a déposé un projet de loi constitutionnelle réservant le droit de vote aux personnes déjà inscrites sur la liste électorale au 8 novembre 1998 et qui, à ce moment-là, justifiaient d'au moins 10 ans de domicile en Nouvelle-Calédonie (interprétation dite du corps électoral « gelé »). Le projet de loi a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale française le 10 juin 1999 et par le Sénat français le 12 octobre 1999. Les amendements à la Constitution n'ont toutefois été approuvés que le 19 février 2007 (voir [A/AC.109/2000/4](#), par. 22). Entre-temps, en juillet 2002, le Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies a jugé que la restriction du corps électoral n'était pas contraire au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et, en janvier 2005, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le fait d'avoir à justifier d'une résidence ou d'une durée de résidence pour pouvoir détenir ou exercer le droit de vote aux élections n'était pas, en principe, une limitation arbitraire du droit de vote.

17. La révision annuelle de la liste électorale spéciale est réalisée en mars et avril, par les commissions administratives spéciales, comme le prévoient l'article 189 de la loi organique et le Code électoral français. Les commissions administratives spéciales sont présidées par un magistrat désigné par le Président de la Cour de cassation française. Il y a autant de commissions administratives spéciales que de bureaux de vote (263) dans les 33 municipalités néo-calédoniennes. Outre le magistrat, chaque commission compte quatre autres membres : le délégué de l'administration, nommé par le Haut-Commissaire, le maire de la municipalité ou son représentant et deux électeurs représentant les deux principales tendances politiques (indépendantiste et anti-indépendantiste). Les décisions sont prises à la majorité et, en cas d'égalité des voix, le vote du président de la commission est prépondérant.

Informations sur la Nouvelle-Calédonie

18. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le dernier document de travail sur la Nouvelle-Calédonie établi par le Secrétariat, ainsi que les documents de travail précédents, à l'adresse suivante : <http://www.un.org/fr/decolonization/workingpapers>.

V. Principaux messages de la mission

19. Le Président et les membres de la mission ont expliqué le mandat du Comité spécial et les objectifs de la mission, qui consistaient notamment à obtenir des éclaircissements et des informations de première main sur la situation régnant en Nouvelle-Calédonie et à procéder à des échanges de vues avec toutes les parties intéressées, notamment le Gouvernement français, au sujet des préparatifs des élections provinciales prévues en mai 2014, en particulier en ce qui concernait les questions techniques relatives à la liste électorale spéciale. Les membres de la mission considéraient qu'il était important que le processus soit crédible et acceptable pour tous.

20. Il a été souligné que la Nouvelle-Calédonie était l'un des 17 territoires entrant dans le champ d'activité du Comité spécial. Tout en étant consciente des dates de la visite, la mission était impartiale et n'entendait pas s'ingérer dans les élections provinciales néo-calédoniennes. Tout règlement de la question serait la prérogative des parties concernées, dont la Puissance administrante, mais en particulier les Néo-Calédoniens. Les membres de la mission tenaient à entendre toutes les voix et les vues des parties prenantes, y compris celles qui avaient dans un premier temps refusé de s'entretenir avec eux, l'objectif étant de mieux comprendre le processus.

21. Il a également été souligné qu'il serait très utile que tous les acteurs saisissent l'occasion de dialoguer qui leur était offerte par le Comité, et que la mission de visite bénéficiait de l'approbation expresse de la Puissance administrante, qui avait coordonné la visite, en étroite consultation avec le Comité spécial et l'Organisation des Nations Unies. L'absence d'une représentation plus diverse de toutes les parties prenantes néo-calédoniennes a été regrettée.

22. La réinscription historique de la Nouvelle-Calédonie sur la liste des territoires non autonomes en 1986 a également été rappelée et il a été observé que l'objectif de la mission était de faciliter le processus de décolonisation tel que défini dans l'Accord de Nouméa. L'importance des élections provinciales à venir était un élément qui avait été déterminant pour décider que la mission s'intéresserait en particulier aux questions électorales. L'importance de la coopération régionale dans le processus d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie, dans le cadre du Groupe du fer de lance mélanésien et du Forum des îles du Pacifique, a également été notée.

23. Le Président a dit que l'Accord de Nouméa devait être respecté et que tous les acteurs étaient encouragés à entretenir un dialogue constructif et à trouver un compromis favorisant la paix et l'harmonie. La mission examinerait la situation et ferait rapport au Comité spécial.

VI. L'électorat et le système électoral

A. Réunions avec le Haut-Commissaire

24. Le 13 mars 2014, le Haut-Commissaire a informé la mission des détails d'une réunion que les partenaires institutionnels, les signataires de l'Accord de Nouméa et les représentants des principaux partis politiques avaient tenue en avril 2013 en vue d'examiner les conditions de la révision de la liste électorale spéciale et de la liste des électeurs admis à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Les décisions et conclusions ci-après avaient été arrêtées :

a) La liste supplémentaire de novembre 1998 n'avait jamais été établie; toutefois, celle de février 1998 était disponible;

b) La liste supplémentaire établie chaque année devrait être renommée « liste des électeurs n'ayant pas le droit de vote » pour éviter toute confusion avec la liste supplémentaire de 1998;

c) Il faudrait renforcer les campagnes d'information au moyen de deux vecteurs de communication : le bureau du Haut-Commissaire et les municipalités;

d) Il n'était pas possible de faire preuve de souplesse en ce qui concerne les inscriptions collectives des électeurs éventuels, mais deux options avaient été évoquées : des demandes individuelles et la révision de la loi organique, à condition qu'un consensus se dégage;

e) Si les arrêts récents de la Cour de cassation limitaient davantage l'application de l'article 188 de la loi organique, il était possible de poser une question prioritaire de constitutionnalité ou de saisir de la question la Cour européenne des droits de l'homme;

f) En ce qui concerne la liste des électeurs admis à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, il avait été décidé de créer un groupe de travail chargé d'établir le décret prévu dans cette loi et de revoir les critères énoncés à l'article 218 de la loi organique ainsi que les modalités d'établissement de la liste.

25. Le Haut-Commissaire a informé la mission que les conclusions ci-dessus avaient été validées par le Groupe de travail des présidents et des signataires le 16 mai 2013. Toutefois, le Comité des présidents et des signataires avait tenu, le 16 juillet 2013, une réunion au cours de laquelle il n'avait pas examiné la question de la liste électorale spéciale, mais avait examiné plutôt celle de la liste des électeurs admis à participer au référendum. Pendant les consultations tenues à Paris en octobre 2013, le sénateur Pierre Frogier et le FLNKS avaient demandé que la question de la liste électorale spéciale soit inscrite à l'ordre du jour du Comité des signataires, mais cette demande n'avait pas été satisfaite.

26. À une réunion tenue le 12 octobre 2013, consécutive à celle du Comité des signataires, les membres du comité technique avaient examiné la question de la liste électorale spéciale, à la demande du FLNKS, dont le représentant avait souligné la nécessité d'une révision intégrale et transparente des listes, faute de quoi les résultats des élections de 2014 seraient ternis.

27. Comme suite aux conclusions arrêtées à l'issue de la réunion tenue à Nouméa le 26 avril 2013, les mesures ci-après ont été prises :

- a) Une campagne de communication a été menée par le bureau du Haut-Commissaire pour encourager les électeurs à s'inscrire pendant la période prescrite;
- b) La liste électorale générale de février 1998 a été mise à la disposition de tous les partis politiques qui l'ont demandée;
- c) Un doublement du nombre de magistrats présidant les travaux des commissions administratives spéciales a été demandé;
- d) Un groupe de travail sur la question de la liste des électeurs admis à participer à la consultation sur l'accession à la souveraineté a été créé et s'est réuni trois fois à ce jour.

B. Réunion avec le Gouvernement néo-calédonien

28. Selon le Président du Gouvernement, en 1988, la question de l'indépendance a été reportée à 1998 et l'idée d'une liste électorale restreinte est apparue. Il a été confirmé que tout le monde voulait que le droit de vote soit limité en 1988 et en 1998. La question étant devenue hautement controversée en 1998, il a été décidé de signer plutôt l'Accord de Nouméa et de reporter le référendum de 20 ans.

29. Tous les électeurs ne saisissaient pas tout à fait le système électoral, qui était effectivement relativement complexe. Le sénateur Frogier avait récemment déposé une proposition de loi constitutionnelle, dans laquelle il était proposé que toute personne née en Nouvelle-Calédonie ou dont les parents étaient nés en Nouvelle-Calédonie et ses descendants, y compris les Kanaks privés du droit de vote, aient le droit de voter à toutes les élections. La proposition de loi, qui nécessitait une révision de la Constitution française, n'avait pu être examinée du fait de problèmes de calendrier.

30. En outre, le Président du Gouvernement et M. Frogier avaient proposé en février 2014 que le Comité des signataires se réunisse en urgence pour examiner la question de la liste électorale spéciale, mais ils avaient été informés que ce n'était pas possible, faute de temps, compte tenu de la tenue prochaine des élections.

31. Un membre du Gouvernement a observé que la démarche du FLNKS visant à radier 6 700 personnes des listes électorales était préoccupante dans la mesure où elle reposait sur un argument d'ordre ethnique et qu'il n'aurait jamais dû y avoir la possibilité d'instaurer un second gel des listes.

32. Un autre interlocuteur a rappelé que, par le passé, les Kanaks étaient majoritaires mais que, en 1972, le Premier Ministre français, Pierre Messmer, avait lancé une politique d'immigration massive qui, selon cet intervenant, devait permettre de « submerger démographiquement les Kanaks » et, ainsi, de les empêcher d'accéder à l'indépendance. La Nouvelle-Calédonie était redevenue une colonie de peuplement.

C. Réunion avec le Sénat coutumier

33. Sur la question du corps électoral, le Président du Sénat coutumier a mis en doute la sincérité de la Puissance administrante eu égard à la radicalisation du débat entre indépendantistes et non-indépendantistes sur la composition du corps électoral restreint et celle du corps électoral pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

34. Comme le corps électoral, pierre angulaire du processus de décolonisation et responsabilité de l'État français, n'avait été « gelé » qu'en 2007, des milliers de ressortissants français se sont retrouvés inscrits sur les listes électorales alors qu'ils n'étaient nullement intéressés par l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Le Sénat coutumier appelait le Comité spécial à demander à la Puissance administrante d'appliquer de bonne foi l'Accord de Nouméa et à faire en sorte que toutes les parties fassent preuve de patience et entament un dialogue en vue de régler les différends de manière pacifique.

35. Le Sénat coutumier s'est dit préoccupé par la situation culturelle, économique et sociale du peuple kanak, ainsi que par la non-application des recommandations formulées par le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones dans le rapport qu'il a présenté au Conseil des droits de l'homme en septembre 2011 ([A/HRC/18/35/Add.6](#)).

36. Au vu des difficultés croissantes auxquelles faisaient face les Kanaks en Nouvelle-Calédonie, le Sénat coutumier a demandé à la mission de visite des Nations Unies d'enquêter sur la bonne foi de la France et de ses partenaires politiques signataires de l'Accord de Nouméa et sur la sincérité de leur engagement à faire aboutir le processus engagé. On ne pouvait envisager ni le statu quo, ni un retour en arrière, ni une solution donnant lieu à la partition des chefferies, lesquelles faisaient partie intégrante de l'identité du peuple autochtone kanak du Pacifique Sud.

37. Étant donné qu'aucune des recommandations contenues dans le rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones n'avaient été appliquées et au vu de la situation régnant sur les plans politique et institutionnel, le Sénat coutumier avait décidé d'établir un document se présentant sous forme de charte et précisant les valeurs et principes fondamentaux de la culture kanake; le document avait été publié en avril. Cette charte, à l'élaboration de laquelle toutes les chefferies kanakes avaient été invitées à participer, consacrait les droits inaliénables du peuple kanak à l'autodétermination et l'exercice de sa souveraineté dans la gestion des affaires intérieures de Kanaky (Nouvelle-Calédonie).

D. Réunion avec le Président du Congrès

38. Selon le Président du Congrès, il était évident que le fonctionnement des commissions administratives spéciales était éminemment politique au lieu de se fonder sur la stricte application du droit. Il arrivait souvent que le magistrat et le délégué du FLNKS, qui demandaient l'application des critères juridiques, soient mis en minorité par les trois autres membres des commissions, qui suivaient les instructions données par la France aux échelons tant national que local. Les demandes de radiation des personnes ne satisfaisant pas aux critères juridiques étaient systématiquement rejetées, tandis que de nouvelles inscriptions étaient

approuvées en l'absence de tout justificatif. On demandait aux délégués du FLNKS de fournir la « preuve impossible », étant donné que les données concernant les personnes arrivées sur le territoire avaient été détruites par la police de l'air et des frontières et l'accès aux archives de l'Institut de la statistique et des études économiques leur avait été refusé.

39. Le Président du Congrès a déclaré en outre que le FLNKS avait l'intention de former des recours devant le tribunal de première instance de la Nouvelle-Calédonie et la Cour de cassation française. En outre, les anomalies existantes laissaient entrevoir les problèmes qui se poseraient dans la constitution du corps électoral pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

E. Réunion avec le sénateur Pierre Frogier

40. D'après le sénateur Pierre Frogier, certains se servaient de la question du corps électoral restreint pour s'approprier la campagne électorale. S'il s'était tout d'abord montré réticent vis-à-vis de la visite du Comité spécial, ce n'était pas par principe mais parce que cette visite n'avait été demandée que par l'une des trois parties à l'Accord de Nouméa et tombait au mauvais moment. Le sénateur a également mis en garde contre le risque que les deux camps (indépendantistes et anti-indépendantistes) manipulent cette visite au service de leurs intérêts personnels.

41. Les différentes interprétations des dispositions relatives à la composition du corps électoral s'expliquaient par la mauvaise qualité du texte de la révision constitutionnelle de 2007. En outre, celle-ci avait modifié ce qui avait été convenu en 1998, en particulier l'interprétation selon laquelle le corps électoral restreint était de type « glissant ». La France n'avait pas prévu ce cas de figure. De l'avis du sénateur, l'interprétation donnée par les tribunaux ne correspondait pas à la volonté politique des signataires de l'Accord de Nouméa. Dans une lettre adressée au Premier Ministre français le 19 février 2014, il avait maintenu que le problème devrait être réglé non par la voie juridique mais par la voie politique. Il faudrait donc que les signataires de l'Accord de Nouméa se réunissent pour tenter de dégager un consensus, fondement d'une solution commune permettant de préserver la paix.

42. S'agissant du corps électoral pour le référendum, le sénateur a maintenu qu'il n'y avait pas de malentendu. Le camp anti-indépendantiste avait la majorité. En outre, il estimait qu'il faudrait poser la question d'un troisième accord dans le cadre d'un référendum.

F. Réunion avec Sonia Lagarde, députée à l'Assemblée nationale française

43. En ce qui concerne les problèmes posés par la révision de la liste électorale spéciale, la députée Sonia Lagarde a informé la mission qu'elle avait interrogé le Premier Ministre français sur son interprétation de l'article 188 de la loi organique. Elle s'est dite satisfaite de la réponse obtenue, le Premier Ministre ayant précisé que l'examen de la condition d'installation sur le territoire devait être effectué sur la base de la consultation de la liste électorale générale de 1998 ou de tout autre élément établissant cette installation. Elle a noté en outre que les quelque 1 900

Kanaks qui figuraient au tableau annexe y avaient été inscrits parce qu'ils n'avaient jamais fait les démarches applicables.

44. Par ailleurs, M^{me} Lagarde pensait que les derniers transferts de compétences à opérer au titre de l'article 27 de la loi organique (compétences relatives aux règles relatives à l'administration des provinces et des communes, au contrôle de légalité des autorités locales et de leurs établissements publics, à la communication audiovisuelle et à l'enseignement supérieur) – qu'elle considérait comme facultatifs – seraient examinés par le Congrès à l'issue des élections provinciales. En outre, elle estimait qu'il fallait poursuivre les négociations concernant le transfert à la Nouvelle-Calédonie des cinq fonctions régaliennes et trouver une nouvelle solution juridique, et que c'était au peuple qu'appartenait la décision finale.

G. Réunions avec les assemblées de province

45. L'assemblée de la province Sud a informé la mission qu'au cours d'une séance extraordinaire tenue le 27 février, à laquelle les membres indépendantistes avaient refusé d'assister, elle avait adopté une déclaration solennelle en réponse à la décision du FLNKS de demander la radiation de 6 720 électeurs de la liste électorale spéciale. Il a été noté que tout problème politique exigeait une solution politique, et qu'il était donc nécessaire d'organiser une réunion extraordinaire du comité des signataires. Certains estimaient qu'il fallait reporter les élections provinciales jusqu'à ce qu'on soit parvenu à un consensus. L'assemblée avait tout d'abord été hostile à la mission de visite car celle-ci tombait au mauvais moment et n'avait été demandée que par l'une des parties à l'Accord de Nouméa.

46. Un intervenant a affirmé que les problèmes liés aux élections provinciales étaient dus à la mauvaise qualité du texte de l'Accord de Nouméa, notamment des dispositions relatives au corps électoral, qui était sibyllin et compliqué, et donc incompréhensible pour la population. Aucune des parties ne pourrait convaincre l'autre, mais il était essentiel de préserver tous les acquis obtenus depuis 1988 grâce aux Accords de Matignon et de Nouméa. Il a également été noté que certains éléments unificateurs, tels que la religion, étaient susceptibles de jouer un rôle utile.

47. Le Président de la province des îles Loyauté a dit estimer que la mission était essentielle dans la mesure où elle permettrait de faire mieux comprendre la question de la Nouvelle-Calédonie – laquelle était à son sens un territoire occupé – et de faire évoluer l'Accord de Nouméa. Il a rappelé que le problème de la liste électorale spéciale avait été maintes fois soulevé au cours des cinq dernières années devant le comité des signataires, et affirmé que tout avait été mis en œuvre pour réduire le peuple kanak au rang de minorité. Le principal problème venait des divergences d'interprétation de la législation française, en particulier en ce qui concernait l'Accord de Nouméa et le référendum. L'assemblée de province, dont la devise était « l'Accord de Nouméa et rien que l'Accord de Nouméa », demandait à la Puissance administrante d'accélérer le transfert des compétences au territoire, qui avait pris du retard. Selon lui, un troisième accord était hors de question.

H. Réunions avec les autorités et des fonctionnaires municipaux

48. La Mission a également tenu des réunions avec les autorités et des fonctionnaires municipaux de cinq communes – Nouméa, Mont-Dore, Païta, Koné et Lifou – afin de recueillir des informations de première main sur la mise à jour de la liste électorale spéciale. Les débats ont porté sur les travaux des commissions administratives spéciales, l'interprétation des dispositions relatives au corps électoral restreint et les questions de procédure.

49. Dans la commune de Mont-Dore, la mission s'est vu remettre un dossier technique des commissions administratives spéciales contenant des informations sur les procédures suivies par les commissions ainsi que des exemplaires de modèles de procès-verbaux officiels et des formulaires de notification des électeurs. Elle a été informée qu'au 3 mars 2014, 1 542 cas avaient été examinés, dont 206 avaient été rejetés. Les commissions examinaient tous les dossiers individuellement, en vérifiant si les personnes concernées satisfaisaient à la condition de domiciliation à l'aide des instruments précisés par le Premier Ministre français dans sa réponse à l'Assemblée nationale.

50. La mission a également été informée que chaque électeur devait faire une demande d'inscription sur la liste électorale spéciale. Toute personne qui était en désaccord avec la décision prise pouvait former un recours, lequel pourrait aller jusqu'à la Cour de cassation, voire la Cour européenne des droits de l'homme. La commune de Mont-Dore ne comptant que très peu de taudis ou de tribus isolées, l'information des électeurs n'y posait pas problème. Les conseils de quartier, le bulletin de la mairie et la lettre du maire étaient autant de moyens de communiquer avec les électeurs. Toute personne sortie de prison devait demander sa réinscription sur les listes électorales.

51. Dans la commune de Nouméa, la mission a été informée que 42 234 électeurs étaient inscrits sur la liste électorale spéciale et 13 276 sur le tableau annexe, soit 55 510 électeurs au total. En ce qui concerne l'interprétation des dispositions relatives à la liste électorale spéciale, le maire s'en remettait à l'arrêt rendu par la Cour de cassation en 2013, qui, selon lui, indiquait clairement que la seule condition à remplir était de pouvoir justifier de 10 années de domiciliation sur le territoire.

52. Dans la commune de Koné (province Nord), la mission a été informée que 3 779 électeurs étaient inscrits sur la liste électorale générale et que 30 personnes figuraient illégalement sur la liste électorale spéciale. Il a été noté que la liste électorale spéciale devait être effectivement spéciale et que le défi consistait à la rectifier.

53. Dans la commune de Païta, la mission a été renseignée sur le mode de fonctionnement des commissions administratives spéciales. La municipalité était essentiellement chargée d'établir les dossiers devant être soumis aux commissions pour examen et d'aviser les électeurs de la décision prise à l'aide d'un modèle standard. Au total, 10 788 personnes étaient inscrites sur la liste électorale générale et 8 472 sur la liste électorale spéciale. Après examen, les commissions administratives spéciales ont rejeté 65 demandes d'inscription sur 14 bureaux de vote, pour les motifs suivants : i) absence de documents justifiant la domiciliation; ii) parents non inscrits sur la liste électorale spéciale ; iii) absence totale de pièces justificatives; iv) électeur non inscrit sur la liste de 1998; et v) lieu de résidence

inconnu. La mission a également été informée que les électeurs pouvaient demander à obtenir, pour un montant de 10 000 XPF, un exemplaire de la liste électorale.

I. Réunions avec des groupes politiques

54. Un représentant du groupe politique Calédonie Ensemble a indiqué que l'Accord de Nouméa, approuvé par 72 % des électeurs, était le seul dispositif juridique auquel son groupe adhérait, tout en reconnaissant que les dispositions relatives au corps électoral restreint y étaient formulées de manière ambiguë.

55. Il a fait observer que le corps électoral restreint était l'une des grandes concessions du camp anti-indépendantiste. Les électeurs qui avaient participé au référendum de 1998 avaient approuvé de bonne foi un accord qui, selon leur interprétation, prévoyait un corps électoral restreint de type « glissant ». Le 26 février 2014, le Premier Ministre français avait déclaré devant l'Assemblée nationale qu'il n'était pas nécessaire de figurer sur la liste électorale générale de 1998 pour être inscrit sur la liste électorale spéciale.

56. Se fondant sur leur propre interprétation de la réforme constitutionnelle de 2007, les commissions administratives spéciales acceptaient parfois d'inscrire les personnes qui étaient présentes sur le territoire avant le 8 novembre 1998 mais n'avaient pas été inscrites sur la liste de 1998. Dans d'autres cas, elles refusaient l'inscription en se fondant sur l'interprétation donnée par la Cour de cassation en 2013. Environ 30 % des personnes dont l'inscription sur la liste électorale spéciale était soi-disant illégale figuraient sur la liste de 1998. Le FLNKS pouvait former des recours devant les tribunaux mais Calédonie Ensemble, pour sa part, prêtait son appui à tous les électeurs concernés. Si les Kanaks n'étaient pas inscrits sur la liste électorale spéciale, c'était parce qu'ils n'avaient pas fait la demande nécessaire. En 2012, Calédonie Ensemble avait par ailleurs recensé environ 5 000 Néo-Calédoniens qui ne figuraient pas sur la liste électorale spéciale.

57. Calédonie Ensemble a également affirmé qu'il serait risqué de poser une question fermée lors d'un référendum sur l'autodétermination et qu'il fallait mettre au point un projet commun avec l'appui de tous les acteurs politiques.

58. Selon les membres du groupe politique Union pour la Calédonie dans la France, la Nouvelle-Calédonie était un exemple unique de territoire sorti d'une guerre civile grâce à un accord politique. Il a été constaté que la question qui serait posée au référendum ne pouvait être une question fermée : il était nécessaire que les parties s'entendent sur la question à mettre aux voix, afin d'éviter une dichotomie victoire/échec qui risquait d'avoir des conséquences négatives. Il a été suggéré que le comité des signataires donne des éclaircissements sur la question de la composition du corps électoral et négocie, en lieu et place du référendum prévu dans l'Accord de Nouméa, un nouvel accord qui pourrait ensuite être soumis à référendum.

59. En ce qui concerne la tenue d'un référendum en 2018, plusieurs interlocuteurs du camp loyaliste étaient d'avis que les résultats d'un tel référendum étaient déjà connus : 60 % pour les non-indépendantistes et 40 % pour les indépendantistes. Il ne pouvait y avoir d'indépendance en Nouvelle-Calédonie, mais « quelque chose qui devrait y ressembler ». Autrement dit, le territoire « ne pouvait pas être français mais ne pouvait pas être indépendant non plus ». On pouvait par exemple envisager

d'autoriser les habitants à posséder à la fois la nationalité et le passeport français et la citoyenneté néo-calédonienne.

60. Le 10 mars 2014, la mission a rencontré des représentants de plusieurs entités et partis politiques indépendantistes, y compris l'Union calédonienne, le Parti travailliste, la Commission Politique et citoyenneté du FLNKS et le Comité Vérité et justice.

61. D'après l'Union calédonienne, le processus de décolonisation de la Nouvelle-Calédonie était au point mort et l'Accord de Nouméa dans l'impasse. La composition du corps électoral pour le référendum faisait problème et on ignorait quelle était la question qui serait mise aux voix. L'Union nationale pour l'indépendance considérait pour sa part qu'il fallait absolument appliquer toutes les dispositions de l'Accord de Nouméa, en particulier celles qui portaient sur le transfert de compétences, les projets de développement et la réforme fiscale. De l'avis d'autres intervenants, il fallait faire preuve de la plus grande vigilance lors de la phase finale de la décolonisation, de l'organisation des consultations et des activités de sensibilisation et de mobilisation de l'opinion publique.

62. La Commission Politique et citoyenneté a indiqué que son but était de faire en sorte que la liste électorale spéciale soit conforme à l'accord politique de Nainville-les-Roches (1983), à l'accord de Matignon (1988) et à l'Accord de Nouméa (1998), de façon que tous les Kanaks et tous les habitants qui satisfaisaient aux conditions prévues par la loi puissent voter pour décider du sort de leur pays.

63. La Commission Politique et citoyenneté a également noté qu'après avoir maintes fois demandé à être autorisée à consulter la liste électorale de 1998, elle avait pu en confirmer l'existence en avril 2013; elle avait toutefois appris que le tableau annexe de 1998 n'existait pas. La liste électorale générale de 1998 avait ainsi été mise à la disposition des commissions administratives spéciales pour la première fois en 2014. La Commission a aussi fait observer qu'il existait peut-être plusieurs versions de cette liste. Il était nécessaire de procéder à une vérification approfondie, au cas par cas. La Commission avait tout mis en œuvre pour permettre à l'ensemble des délégués du FLNKS de présenter, pour les 263 bureaux de vote, la liste des électeurs qui devaient faire l'objet d'une vérification et la liste des Kanaks qui devaient être inscrits.

64. En outre, il a été signalé que dans la circulaire qu'il avait adressée en 2014 à toutes les communes aux fins de la mise à jour de la liste électorale spéciale, le Haut-Commissaire avait noté que l'examen pouvait tout à fait déboucher sur la radiation des personnes qui ne remplissaient pas les conditions requises. Pourtant, dans les commissions, les demandes d'examen présentées par les membres appartenant au FLNKS avaient été systématiquement rejetées par ceux qui suivaient les instructions de leurs dirigeants respectifs.

65. Les autres problèmes rencontrés étaient notamment la difficulté d'acheminer le courrier dans certains lieux (taudis, tribus et lieux sans réelle nomenclature) et la perte de dossiers. Certains électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale n'avaient jamais demandé à y figurer, tandis que d'autres avaient été placés à la fois sur la liste spéciale et sur le tableau annexe. La mission a ainsi reçu un témoignage écrit et signé d'une personne qui avait été inscrite sur la liste électorale spéciale sans avoir soumis de demande à cet effet.

66. Selon un autre intervenant, on avait commencé à organiser des campagnes d'information électorale deux ou trois ans auparavant, après que le FLNKS avait appelé l'attention sur les difficultés liées à l'inscription des Kanaks sur la liste électorale spéciale. Le FLNKS, pour sa part, avait financé une émission de radio indépendante destinée à donner des informations sur le droit de vote et avait reçu 2 200 appels en deux mois. Les principales préoccupations relatives à la notification par courrier des électeurs étaient les suivantes :

- a) Le courrier n'était pas toujours acheminé jusque dans les taudis ou les colonies de squatters;
- b) Il était difficile d'atteindre les personnes vivant dans des zones tribales où les rues n'avaient pas de nom;
- c) Les services postaux manquaient de régularité;
- d) Il était difficile d'accéder aux jeunes Kanaks vivant dans les tribus;
- e) Les communes n'indiquaient pas systématiquement qu'il existait deux listes (générale et spéciale) exigeant deux démarches distinctes;
- f) On demandait aux jeunes de Mont-Dore, Païta et Dumbéa de prouver qu'ils étaient domiciliés sur le territoire depuis au moins 10 ans, même s'ils étaient nés après le 31 octobre 1981, alors qu'ils auraient dû pouvoir démontrer simplement que leurs parents étaient inscrits sur la liste électorale spéciale.

67. On a également fait observer que les irrégularités constatées dans les listes électorales étaient le résultat d'une démarche discriminatoire. La présence de 1 900 Kanaks sur le tableau annexe en était l'un des exemples les plus frappants. La mission de visite a été informée que cette pratique, que la France continuait d'appliquer résolument, était vue comme s'inscrivant dans une politique systématique de destruction du territoire et de discrimination à l'encontre de la population autochtone, qui consistait notamment en la distribution de drogues (tabac et alcool, entre autres), l'élimination des noms de clans kanaks, la mise en place d'un système éducatif non adapté à la culture kanake, l'accroissement de la pollution, qui menaçait le mode de vie kanak, et des mesures faisant du peuple kanak une minorité sur son propre territoire. Il a été noté que, dans le cadre de l'édification d'une nation future et de l'évaluation des actes du Gouvernement français, on pourrait vouloir revenir sur la décision des Kanaks de donner aux « victimes de l'histoire » le droit de voter lors du référendum sur l'autodétermination.

68. Un autre intervenant a affirmé que les commissions administratives spéciales avaient un fonctionnement politique et non juridique, ce qui expliquait leur caractère parfaitement dysfonctionnel. Le fait qu'elles soient présidées par un magistrat n'était pas une garantie suffisante. Le système majoritaire faisait que, dans les commissions administratives spéciales de la province Sud, où les immigrants étaient particulièrement nombreux, les voix étaient presque systématiquement réparties de la même manière, à savoir trois contre deux, les représentants de l'État et des anti-indépendantistes se trouvant souvent d'un côté et le magistrat et le représentant du FLNKS de l'autre.

69. Il a été avancé que le mauvais fonctionnement des commissions permettait d'expliquer par exemple pourquoi des non-ressortissants n'avaient toujours pas été rayés de la liste électorale spéciale alors qu'ils ne figuraient pas sur la liste de 1998

et n'avaient satisfait à la condition de 10 années de résidence continue qu'après 1998. S'agissant des enfants nés sur le territoire, le système majoritaire faisait qu'il était impossible de vérifier s'ils avaient un parent possédant la citoyenneté néo-calédonienne. En outre, les commissions avaient continué d'inscrire des Kanaks sur le tableau annexe. En 2014, les demandes visant à inscrire des Kanaks sur la liste électorale spéciale avaient toutes été rejetées, en dépit des recours formés en application de l'article L.5 du Code électoral.

70. En outre, les commissions avaient rejeté toutes les demandes d'examen concernant les personnes susceptibles d'avoir été inscrites illégalement sur la liste électorale spéciale, au motif que les éléments de preuve fournis étaient insuffisants. La question de la preuve était particulièrement épineuse, non seulement parce que, comme indiqué plus haut, les registres des arrivées tenus par la police de l'air et des frontières avant 1999 avaient été détruits, et parce que les communes supprimaient les registres d'inscription sur les listes électorales chaque année juste après l'expiration des délais de recours. En outre, les magistrats manifestant généralement une certaine passivité, la charge de la preuve incombait pleinement au requérant. C'était le principe de la *probatio diabolica*, qui faisait de toute la procédure une véritable plaisanterie.

71. Dans le camp indépendantiste, un interlocuteur a noté qu'en principe, les Kanaks en tant que peuple autochtone étaient ceux qui avaient été colonisés par les Français, lesquels avaient pris possession des chefferies le 24 septembre 1853. Dans ce cadre, les dispositions de la résolution 1514 (XV), adoptée en 1960 par l'Assemblée générale, ne s'appliquaient à la Nouvelle-Calédonie que dans la mesure où elles concernaient le peuple kanak.

72. Plusieurs intervenants indépendantistes ont fait remarquer qu'il serait déraisonnable de penser que le système actuel permettrait d'établir la liste des participants au référendum. C'étaient les magistrats à la tête des commissions administratives spéciales qui devaient être habilités à prendre les décisions, tandis que les autres membres ne devaient avoir qu'un rôle consultatif. En vue d'améliorer le fonctionnement des commissions, on proposait d'apporter plusieurs changements concernant le nombre de leurs membres, le rôle des membres autres que le magistrat, l'obligation des commissions de mener des enquêtes et d'obtenir des éléments de preuve, la durée de la procédure de recours et la date de la période d'examen annuelle, qui devait être moins proche de la date des élections.

J. Réunions avec les magistrats français

73. En dépit de la demande qu'elle avait formulée en ce sens, la mission n'a pas pu suivre ni observer les travaux des commissions administratives spéciales. Elle a toutefois eu deux entretiens instructifs avec quatre magistrats, dont le coordonnateur du groupe. Le débat a porté essentiellement sur le rôle de chacun d'entre eux en tant que président de commission, l'interprétation des dispositions touchant au corps électoral restreint et la disponibilité des outils nécessaires pour mener à bien la révision de la liste électorale spéciale. La mission a été informée que les commissions prenaient leurs décisions à la majorité et que le magistrat, en sa qualité de président, avait le pouvoir de trancher en cas de partage égal des voix. Les membres des commissions n'interprétaient pas tous de la même façon le critère de l'inscription sur la liste électorale de 1998. En cas d'interprétations contradictoires

au sein d'une même commission, le magistrat devait se conformer à la décision finale prise à la majorité des voix. En conséquence, il était impossible de maintenir une position ou une interprétation du droit strictement juridique.

74. La mission a été informée que la liste électorale générale de 1998, jugée indispensable pour permettre aux commissions administratives spéciales d'examiner les cas dont elles étaient saisies chaque année, n'avait pas été mise à disposition jusqu'en 2014. Avant 2014, il avait donc été impossible de vérifier la composition du corps électoral de 1998 pour l'ensemble des communes de Nouvelle-Calédonie. En outre, la mission a été informée par les autorités françaises, tant à Nouméa qu'à Paris, que le tableau annexe de 1998 visé à l'alinéa b) de l'article 188 de la loi organique et dans l'amendement à la Constitution de 2007, sur lequel étaient prétendument inscrites les personnes non admises à voter, n'existait pas. On ignorait la raison pour laquelle la liste électorale de 1998 n'avait pas été mise à la disposition des commissions plus tôt et dans quelle mesure cela avait nui aux travaux des commissions. La mission a également été renseignée sur les mécanismes juridiques qui permettaient de contester une inscription sur la liste électorale ou le tableau annexe qui était considérée comme illégale ou non conforme aux critères fixés par les dispositions juridiques applicables. Elle n'a toutefois pas pu s'entretenir avec les autorités judiciaires (tribunal de première instance de Nouméa).

K. Réunion avec l'Association des maires de Nouvelle-Calédonie

75. L'Association des maires de Nouvelle-Calédonie estimait qu'il fallait respecter et mettre pleinement en œuvre l'Accord de Nouméa, en particulier en ce qui concerne les transferts de compétences aux autorités locales, afin de veiller à ce que les Néo-Calédoniens acquièrent les compétences nécessaires pour éviter toute perturbation pendant ces transferts. Quant aux anomalies constatées dans la liste électorale spéciale, elles n'avaient aucun caractère discriminatoire, contrairement à ce que le FLNKS avait suggéré. Il n'était pas normal que 1 900 Kanaks soient inscrits sur le tableau annexe. La mission a été informée que des problèmes techniques empêchaient parfois les commissions administratives spéciales de consulter le disque compact qui contenait les noms des personnes inscrites sur la liste électorale de 1998 et devait donc faciliter leurs travaux.

VII. Développement économique et social

76. Les membres de la mission de visite ont rencontré plusieurs interlocuteurs qui les ont informés de la situation économique et sociale du territoire. Le Haut-Commissaire a évoqué le travail accompli en vue de parvenir au rééquilibrage entre les provinces et de procéder au transfert des compétences en application des dispositions de l'Accord de Nouméa, ainsi que les mesures prises pour trouver un juste milieu entre terres coutumières et terres de droit commun. Il a regretté qu'une plus grande importance n'ait pas été accordée au Sénat coutumier et s'est félicité des efforts de la Puissance administrante pour fournir les renseignements devant être communiqués en application de l'alinéa e) de l'Article 73 de la Charte des Nations Unies.

77. Le Président du Conseil économique, social et environnemental a souligné que presque toutes les décisions visant à réduire les inégalités sociales et économiques étaient adoptées par consensus. Certains projets relevant des secteurs du tourisme, de la pêche et de l'aquaculture ainsi que le fonds de garantie ont été conçus en tenant compte des difficultés propres au statut particulier des terres coutumières. Le Président a souligné combien il était important pour la Nouvelle-Calédonie d'être intégrée à la région du Pacifique.

78. Dans la province Nord, qui est divisée en quatre aires coutumières et compte 199 tribus, dont quelque 75 % de la population (33 750 habitants) sont kanaks et où 17 langues autochtones sont parlées, les membres de la mission ont participé à des échanges de vues concernant la décolonisation et le rééquilibrage. Le rééquilibrage de la province s'est appuyé sur deux principes de base : la stratégie de développement pour l'extraction du nickel et la politique des pouvoirs publics. Les membres de la mission ont été informés que dans la province Nord, 89 % des postes de direction étaient occupés par des citoyens néo-calédoniens. Le maire de Koné a constaté que le programme « Cadres Avenir » du Gouvernement français devrait être renforcé car il n'avait permis à aucun Kanak de bénéficier d'une formation pour accéder par exemple à des postes de directeur, médecin, avocat ou pilote.

79. Les membres de la mission ont également été informés de la stratégie économique de la province des îles Loyauté, qui accorde une grande place au développement local et à une politique économique reposant sur la pêche, le tourisme, les transports, l'extraction minière, le renforcement des capacités (y compris la formation professionnelle et la formation de cadres), ainsi qu'aux contrats de développement. Concernant les perspectives économiques après la fin de l'Accord de Nouméa, le Président de la province des îles Loyauté a souligné que l'émancipation économique, politique et culturelle comportait plusieurs aspects, dont la reconnaissance du système traditionnel de propriété foncière qui détermine les droits de propriété sur les ressources naturelles (nickel, ressources marines); le transfert à la Nouvelle-Calédonie des droits de propriété de la Société Le Nickel (SLN) actuellement détenus par l'État français; la promotion de l'évolution des relations de partenariat économique entre l'État français et la Nouvelle-Calédonie; la reconnaissance de l'identité et du peuple kanaks dans toute sa diversité; la gestion de la zone économique exclusive (pêche et ressources minérales). En ce qui concerne le transfert de la souveraineté, il faudrait mettre en place une relation de partenariat. L'intégration de la Nouvelle-Calédonie à la zone économique Asie-Pacifique, le renforcement des partenariats avec les pays mélanésiens et le renforcement des liens avec d'autres pays insulaires du Pacifique comptaient au nombre des priorités.

A. Visite du complexe industriel Koniambo Nickel

80. Les membres de la mission se sont rendus dans le complexe industriel de Koniambo Nickel SAS (KNS) implanté dans la province Nord. Il s'agit d'une entreprise commune entre une société sud-coréenne et le gouvernement de la province Nord, qui est actionnaire majoritaire. La mine de nickel, la plus grande de Nouvelle-Calédonie, est un pilier économique du développement sur le long terme de la province Nord et du territoire. Des renseignements plus détaillés seront fournis par la Puissance administrante et intégrés au document de travail du Secrétariat sur la Nouvelle-Calédonie.

B. Visite de l'Université de la Nouvelle-Calédonie

81. Le 11 mars 2014, les membres de la mission se sont rendus à l'Université de la Nouvelle-Calédonie où ils ont entendu des exposés présentés par des enseignants et plusieurs étudiants, notamment sur le programme Cadres Avenir qui concerne les enseignements secondaire, supérieur et professionnel et tend à favoriser un réalignement social, ou « rééquilibrage », en permettant aux Kanaks d'acquérir les compétences nécessaires à leur accession aux responsabilités dans tous les secteurs d'activité. Des renseignements plus détaillés seront fournis par la Puissance administrante et intégrés au document de travail du Secrétariat sur la Nouvelle-Calédonie.

C. Service militaire adapté

82. Dans la province Nord, les membres de la mission ont rencontré les participants à un programme spécial du Ministère des outre-mer appelé « Service militaire adapté » qui vise à aider les jeunes connaissant des difficultés d'intégration, y compris des anciens élèves officiers, et à leur donner les compétences de base leur permettant de s'insérer sur le marché du travail. Au moment de la visite, 110 stagiaires suivaient une formation. Des renseignements plus détaillés seront fournis par la Puissance administrante et intégrés au document de travail du Secrétariat sur la Nouvelle-Calédonie.

D. Rencontre avec la délégation de la Ligue des droits de l'homme

83. Le 13 mars, le Président de la Ligue des droits de l'homme a présenté le travail de son entité, qui porte sur quatre domaines principaux : les prisonniers, le racisme, la citoyenneté, et les questions transculturelles. Selon lui, la culture kanake traversait une phase de transition difficile à cause des antagonismes avec les valeurs européennes et des inégalités économiques. La jeunesse n'avait pas bénéficié d'un appui suffisant et la société kanake devrait également accorder une plus grande place aux femmes et aux enfants. Les Kanaks étaient toujours victimes d'un racisme latent ou déclaré, y compris à Nouméa où la Ligue avait mené une opération visant à prouver que des lieux de divertissement, tels que des boîtes de nuit, pratiquaient une certaine forme de racisme et de discrimination. Le racisme se manifestait encore sous différentes formes, notamment dans le secteur de la location immobilière. Malgré l'action menée au titre du programme Cadres Avenir, il n'y avait toujours pas suffisamment de cadres et d'enseignants formés en Nouvelle-Calédonie. Il a été souligné que le traitement réservé aux prisonniers par l'administration demeurerait préoccupant mais qu'il s'améliorait peu à peu.

VIII. Questions diverses

84. De nombreux interlocuteurs représentant toutes les tendances du paysage politique ont confié aux membres de la mission qu'ils étaient préoccupés par la fragilité de la situation, exacerbée par une augmentation du nombre d'armes détenues sur le territoire, en particulier depuis 2011. Selon la presse, il ne s'agit pas uniquement de fusils de chasse mais également de fusils d'assaut de dernière

génération. Le Haut-Commissaire a présenté aux membres de la mission les mesures qu'il avait prises pour réduire la détention d'armes et précisé qu'un décret prévoyant des restrictions supplémentaires était en cours d'élaboration.

85. Selon la Commission Vérité et justice, les descendants de plusieurs personnes assassinées au cours des « évènements » des années 80 ont demandé à connaître la vérité sur le sort de leurs pères, grands-pères, oncles et autres parents. Ils estimaient que la recherche de la vérité ne devait pas être réservée au seul camp indépendantiste mais devait s'appliquer à tous. Il a été rappelé que lesdits « évènements » avaient éclaté à cause d'un problème relatif au droit de vote lors du référendum sur l'autodétermination, et ce rappel a été considéré particulièrement pertinent compte tenu du désaccord actuel sur le droit de vote, qui avait clairement ressurgi comme point de divergence entre indépendantistes et anti-indépendantistes.

86. Pour le Président du Groupe du fer de lance mélanésien, la visite du Comité spécial en Nouvelle-Calédonie, réalisée dans le cadre de l'Accord de Nouméa, était historique. Bien que le FLNKS ne soit pas un pays, il avait été autorisé à rejoindre le Groupe et avait ainsi pu bénéficier de son appui. La Nouvelle-Calédonie était appelée à prendre la place actuellement occupée par le FLNKS une fois achevé le processus d'autodétermination. Avec l'appui de ses États membres, le Groupe souhaitait accompagner la Nouvelle-Calédonie sur le chemin de l'autodétermination.

IX. Réunions tenues en France

87. Le 17 mars 2014, les membres de la mission de visite ont rencontré des représentants du Ministère des affaires étrangères, ainsi que des représentants du Ministère des outre-mer. Le Président a remercié les représentants de la Puissance administrante qui avaient facilité le travail de la mission et a présenté un exposé succinct des activités menées en Nouvelle-Calédonie.

88. La mission a invité la Puissance administrante à lui rendre compte, en application de l'alinéa *e* de l'Article 73 de la Charte des Nations Unies, des activités positives entreprises en Nouvelle-Calédonie. Il serait utile que la communauté internationale soit informée de ces programmes. La mission n'a pu obtenir de réponse quant au nombre d'avocats et de médecins kanaks exerçant en Nouvelle-Calédonie.

89. La Directrice adjointe des Nations Unies au Ministère des affaires étrangères a déclaré que la mission de visite avait couvert un grand nombre d'aspects importants, que ses membres avaient rencontré un large éventail d'interlocuteurs et mené leurs travaux de manière constructive. En outre, elle a tenu à apporter les précisions suivantes : a) le programme Cadres Avenir était axé sur les secteurs public et privé; b) les autorités françaises s'employaient à imposer des restrictions à la circulation des armes; c) la loi française n'autorisait pas la collecte de données statistiques fondées sur les origines ethniques, cette pratique étant assimilée à de la discrimination raciale, mais les dispositions de l'Accord de Nouméa le permettaient; d) le pourvoi en appel pour dénoncer des inscriptions irrégulières sur les listes électorales n'était pas onéreux puisqu'il n'était pas nécessaire d'aller à Paris pour ce faire; e) concernant la consultation devant être organisée dans la phase finale de l'Accord de Nouméa, toute décision devait venir de la Nouvelle-Calédonie; f) le Gouvernement français avait l'intention d'améliorer la qualité des renseignements communiqués à l'ONU en application de l'alinéa *e* de l'Article 73 de la Charte; g) la

composition des commissions administratives spéciales était équilibrée puisque les deux camps, anti-indépendantiste et indépendantiste, étaient représentés et que la présence de magistrats français était garante de cet équilibre, bien que les commissions soient de nature administrative.

90. En réponse à une question de la mission au sujet des différentes interprétations des dispositions relatives à la composition restreinte du corps électoral pour les élections aux assemblées provinciales, il a été noté que les difficultés découlaient de divergences dans la compréhension de l'Accord de Nouméa et que les réunions du Comité des signataires en 2014 pourraient être l'occasion de régler cette question.

91. Un autre problème soulevé a été celui des divergences d'interprétation persistantes entre les notions de corps électoral dit « gelé » ou « glissant », bien que la révision constitutionnelle de 2007 ait institué la notion de corps électoral « gelé ». Dans une réponse écrite, l'État français a fait savoir que, conformément aux engagements que la France avait pris en sa qualité de partenaire et signataire de l'Accord de Nouméa, il avait adopté la loi constitutionnelle du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution, qui visait à « geler » le corps électoral pour le restreindre aux seuls citoyens calédoniens : les électeurs qui n'étaient pas autorisés à participer aux élections provinciales étaient ceux qui étaient inscrits sur la liste supplémentaire établie pour le scrutin du 8 novembre 1998 portant sur l'approbation de l'Accord de Nouméa.

92. Les autorités françaises ont précisé que les électeurs appelés à voter aux élections provinciales étaient donc uniquement des majeurs installés en Nouvelle-Calédonie le 8 novembre 1998 au plus tard, sous réserve qu'ils justifient de 10 années de résidence, ainsi que leurs descendants en âge de voter. Le « gel » du corps électoral restreint était donc parfaitement garanti lors de sa révision annuelle et cette question n'était désormais plus sujette à controverse. Or, le tableau annexe dont il est fait mention à l'article 77 de la Constitution n'avait jamais été établi, ce qui posait le problème de l'examen de la condition essentielle d'installation en Nouvelle-Calédonie depuis 1998 au plus tard – vérification qui pourrait être faite soit par la consultation de la liste électorale générale de 1998, soit par la production d'un justificatif établissant cette installation.

93. Il a en outre été souligné que les commissions administratives spéciales, qui sont chargées de mettre la liste électorale spéciale à jour sur la base de décisions prises à la majorité et témoignant de leur composition, interprétaient parfois ces dispositions différemment et estimaient que la référence à la liste supplémentaire (tableau annexe) de novembre 1998, qui n'avait jamais été établie, devrait systématiquement et exclusivement être remplacée par une référence à la liste générale de février 1998. Cette proposition se fondait sur le principe qu'un citoyen devait être inscrit sur la liste générale pour figurer au tableau annexe.

94. En tout état de cause, la révision de la liste électorale spéciale constituée pour les élections provinciales s'était déroulée sous le strict contrôle de la Cour de cassation, la plus haute instance judiciaire française. Selon la Constitution française de 1958, la justice, qui était indépendante des pouvoirs législatif et exécutif, était garante des libertés civiles.

95. Ayant demandé pourquoi la liste électorale de 1998 n'avait été disponible qu'en 2014, la mission a été informée que le tableau annexe de février 1998 n'avait été « retrouvé » qu'en 2013 et que celui d'octobre 1998 n'existait pas.

96. La mission a également exprimé sa préoccupation au sujet des difficultés relatives à la formation en dehors du système éducatif français. Par exemple, les qualifications obtenues dans le système anglophone n'étaient pas reconnues sur le marché de l'emploi de Nouvelle-Calédonie dans les secteurs public et privé. En réponse, il a été précisé que la question de l'éducation et de la formation serait soumise au Comité des signataires. Le Gouvernement néo-calédonien avait été prié de fournir les informations nécessaires pour que la question soit examinée avec les pays anglophones voisins.

X. Conclusions et recommandations

Conclusions

97. Les nombreuses interventions des parties prenantes ont fait ressortir des divergences dans l'interprétation des dispositions découlant de l'Accord de Nouméa relatives à l'électorat restreint des élections aux assemblées provinciales, notamment les conditions fixées par l'article 188 de la loi organique. La mission a noté qu'il n'y avait pas d'interprétation unique des dispositions relatives aux conditions d'inscription sur la liste électorale spéciale, y compris celles de la loi constitutionnelle de 2007 qui instituait le « gel » de l'électorat.

98. En ce qui concerne les travaux des commissions administratives spéciales, la mission a pris note des préoccupations exprimées par certains de ses interlocuteurs qui s'inquiètent de ne pas disposer de suffisamment de temps pour procéder à un examen détaillé et approfondi de la liste électorale spéciale, notamment dans les grandes villes.

99. La mission a également remarqué que la liste électorale de 1998 n'avait été remise aux commissions qu'en 2014 et qu'il était difficile d'évaluer les conséquences de ce retard sur les travaux des commissions.

100. Malgré la complexité caractérisant la définition et la composition du corps électoral restreint, la mission a été informée par plusieurs de ses interlocuteurs que les membres des commissions n'avaient reçu aucune formation spéciale. Les campagnes d'information et de sensibilisation sur le droit de vote à l'intention des électeurs avaient été jugées insuffisantes et pouvaient, dans certains cas, prêter à confusion.

101. Dans la mesure où un électeur devait recevoir à son domicile une notification écrite concernant chaque décision des commissions administratives spéciales, la mission a pris note qu'il pouvait être difficile d'entrer en contact avec les électeurs habitant des endroits isolés et difficiles d'accès. Il était également préoccupant de constater que les municipalités n'utilisaient pas toutes le même logiciel pour gérer les listes électorales.

102. La mission n'a pu rassembler d'éléments probants concernant les mesures prises pour renforcer l'inclusion et l'inscription sur les listes électorales des prisonniers qui, pour la plupart, étaient de jeunes Kanaks.

103. Au cours de la visite, plusieurs interlocuteurs ont évoqué la fragilité de la situation sociopolitique actuelle en Nouvelle-Calédonie, notamment dans le contexte plus large de l'évolution de l'organisation politique, particulièrement en ce

qui concerne le référendum prévu par l'Accord de Nouméa, le transfert des compétences et le rééquilibrage.

104. Plusieurs intervenants, toutes tendances politiques confondues, ont souligné qu'il fallait réfléchir à la période suivant la fin de l'Accord de Nouméa. Certains ont plaidé en faveur de l'organisation des consultations prévues par l'Accord entre 2014 et 2018, alors que d'autres étaient d'avis que ces consultations ne seraient pas concluantes et pourraient déboucher sur une situation politique à risque.

105. Selon certaines parties prenantes, il serait judicieux de réunir sans tarder le Comité de signataires afin de débattre des problèmes les plus urgents. Selon d'autres, dont le Sénat coutumier, compte tenu des difficultés croissantes rencontrées par la population kanake, la fin de l'Accord de Nouméa ne pouvait résulter en un statu quo, un retour en arrière ou une division du territoire des clans, qui étaient à la base de l'identité du peuple kanak.

106. La mission a noté que le Haut-Commissaire avait pris des mesures aux fins de préparer au mieux la phase finale de la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa, en particulier l'établissement de la liste électorale spéciale qui serait utilisée lors des référendums sur l'accession à la pleine souveraineté.

107. La mission a salué les efforts déployés par le Gouvernement français pour réduire les disparités économiques entre les Kanaks et le reste de la population, notamment grâce à des dispositifs tels que le Service militaire adapté ou le programme Cadres Avenir.

108. La mission a également pris note des mesures prises par le Haut-Commissaire pour juguler la prolifération des armes à feu et des munitions et apporter de toute urgence une réponse juridique et pratique à ce problème.

109. La mission a remarqué que certains segments de la population néo-calédonienne avaient demandé la mise en place d'un processus visant à obtenir des réponses sur les événements passés, qui continuent de peser sur la vie politique actuelle.

Recommandations

110. La mission est d'avis, comme beaucoup d'autres, que la situation actuelle en Nouvelle-Calédonie est extrêmement fragile et souligne qu'il importe d'établir un dialogue constructif entre tous les acteurs afin d'aboutir à un accord, de préserver la paix et de promouvoir un « destin commun ».

111. La mission souligne également qu'il importe que toutes les parties impliquées veillent à l'application intégrale de l'Accord de Nouméa en prenant de toute urgence des mesures sincères pour pallier les lacunes actuelles, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives au corps électoral restreint.

112. La mission est d'avis que le mode de fonctionnement des commissions administratives spéciales doit être revu compte tenu des problèmes soulevés par de nombreux interlocuteurs, dont les magistrats eux-mêmes.

113. Tout en saluant l'appui que le Gouvernement français fournit à l'Université et les résultats positifs obtenus au regard du taux d'insertion des étudiants, la mission tient à souligner qu'il faut renforcer d'urgence la formation des hauts responsables

des secteurs public et privé, notamment dans l'optique du transfert des compétences du Gouvernement français à la Nouvelle-Calédonie.

114. Notant que dans le contexte du transfert des compétences, il est tout particulièrement important de favoriser l'éducation et la formation au plus haut niveau, la mission prie la Puissance administrante d'élaborer des programmes de renforcement des capacités clairs et solides afin de donner aux Néo-Calédoniens les moyens de décider de leur avenir.

115. La mission prie la Puissance administrante de prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre aux préoccupations relatives à la promotion de l'accueil systématique d'immigrants étrangers en Nouvelle-Calédonie.

116. La mission encourage la Puissance administrante à lui faire rapport, en application de l'alinéa *e* de l'Article 77 de la Charte des Nations Unies, des activités positives entreprises en Nouvelle-Calédonie de façon à permettre à la communauté internationale de mieux comprendre tous les aspects du processus d'autodétermination prévu par l'Accord de Nouméa.

117. La mission note que le Gouvernement français continue à appuyer les travaux du Comité spécial et à coopérer avec lui, prend note de l'appui et de l'assistance utiles qu'il lui a fournis et réitère l'appel que l'Assemblée générale a lancé au Gouvernement français, lui demandant de coopérer pleinement aux travaux du Comité spécial et de participer officiellement à ses prochaines sessions.

118. Compte tenu des nombreux appels à une plus grande intégration de la Nouvelle-Calédonie au niveau régional, la mission estime que des mesures concrètes visant à faciliter la reconnaissance des diplômes entre la Nouvelle-Calédonie et d'autres pays devraient être prises sans plus attendre.

119. La mission pense que l'intégration de la Nouvelle-Calédonie à la région Asie-Pacifique et le renforcement de son partenariat avec les pays du Pacifique serviront ses intérêts et doivent se faire de toute urgence.

120. La mission prie toutes les parties présentes en Nouvelle-Calédonie de profiter plus souvent des possibilités de rencontres et de dialogue offertes pendant toute l'année par le Comité spécial, notamment alors que l'Accord de Nouméa entre dans sa phase finale. Le Comité spécial pourra ainsi mieux comprendre les événements qui se produisent en Nouvelle-Calédonie.

121. La mission considère qu'il est essentiel pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie que les recommandations formulées dans le rapport de 2011 du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, en particulier celles qui concernent la participation des Kanaks à la vie politique et au gouvernement (A/HRC/18/35/Add.6, par. 72 à 76) et les disparités sociales et économiques (ibid., par. 84 à 88), soient mises en œuvre sans tarder.

122. La mission recommande au Comité spécial de continuer de suivre de près l'évolution de la situation en Nouvelle-Calédonie dans le contexte de l'application de l'Accord de Nouméa et de son expiration en 2019, et de formuler, selon qu'il conviendra, des recommandations à l'intention de l'Assemblée générale.