

## Compte-rendu d'une partie de la

### Conférence UNC du jeudi 20 août sur les 10 ans d'existence du Sénat coutumier

**Mathias Chauchat, Christophe Chabrot, Guy Agniel, Dany Dalmayrac et Etienne Cornut**

*Deux topos et le débat ne sont pas retranscrits dans ce compte-rendu : celui de Guy Agniel, souffrant ce soir-là, celui d'Etienne Cornut et le débat, pour des raisons logistiques.*

Une petite quarantaine de personnes assistent à la conférence, essentiellement des Kanak et des Européens. On remarquera dans l'assistance attentive Christiane Dralue, Raphaël Mapou, des enseignants, des étudiants, ... D'entrée, le site <http://larje.univ-nc.nc> de l'association LARJE, le laboratoire des recherches juridiques et économiques de l'UNC - auquel collaborent Mathias Chauchat et Etienne Cornut - est cité avant une introduction de Jean-Marc Boyer, président de l'université.

**Mathias Chauchat**, professeur de droit public et directeur du LARJE, rappelle que le Sénat coutumier apparaît dès le préambule et dans l'article 5 de la loi organique. L'enseignant pose les choses et s'interroge : le sénat est une institution, mais de quelle nature ? Le Sénat coutumier n'est pas une autorité coutumière, c'est une institution politique : « *Le Sénat porte la parole coutumière et représente la parole kanak.* » Il remarque, et on peut le constater tous les jours : « *Aujourd'hui, on dirait que le mot « décolonisation » est un gros mot. C'est pourtant une réalité juridique.* » Il note également : « *L'institution est parfois décriée, et souvent considérée comme étant immature. Elle a pourtant un fort potentiel politique ... contrairement à ce qu'affirmait Pierre Frogier en juillet dernier : « Nous n'acceptons pas que le Sénat coutumier devienne une institution » !* Comme le souligne l'universitaire, c'est souvent la légitimité du Sénat coutumier qui est en cause. Il faut dire qu'il manque de lisibilité. Le Sénat est en théorie la 2<sup>e</sup> chambre du Pays après le Congrès. Mathias Chauchat note qu'avant la mandature de 2004, il y avait au sein du Sénat coutumier plus de conflits internes qu'aujourd'hui et que la tendance est à l'apaisement (entériné par la dernière révision de la loi organique qui accentue son aspect institutionnel).

Sur son potentiel politique, l'enseignant évoque le mode de désignation du président du Sénat coutumier par un mode électif, et la tentative en 2004 de Déwé Gorodey qui souhaitait aussi que davantage de femmes y participent. « *Bien sûr, note-t-il, c'est une question qui relève seulement du monde kanak.* ». C'est drôle, dans l'assemblée, selon les points évoqués, les têtes européennes approuvent, et parfois c'est une femme kanak qui secoue la tête en signe de désapprobation, attendant impatiemment la fin des interventions !

Le 2<sup>e</sup> conférencier chargé d'étudier la question « A quoi sert une 2<sup>e</sup> chambre ? », **Christophe Chabrot**, répond en citant des exemples intéressants d'institutions à travers le monde. Avant, cette 2<sup>e</sup> chambre était souvent réservée à une élite, comme pour la Chambre des Lords en Grande-Bretagne, ou l'ancienne Chambre des Pairs en France, bref « *toute instance collégiale intervenant dans l'élaboration de la loi* ». Dans des Etats fédérés comme ceux des Etats-Unis, le Sénat représente les Etats-membres, dans un Etat unitaire comme la France, c'est une émanation des collectivités locales. Au Maroc, la 2<sup>e</sup> chambre représente l'ensemble des associations civiles ...

Attention, rappelle-t-il à l'instar de son confrère précédent, le Sénat n'est pas une autorité coutumière. Christophe Chabrot note : « *Si le mode de désignation devenait électoral, alors le Sénat coutumier ne représenterait plus la coutume, mais le peuple kanak ...* »

Une 2<sup>e</sup> chambre, alors, ça sert à quoi ? Elle participe à l'élaboration des normes soit en faisant elle-même des propositions, soit en rendant des avis pendant l'élaboration des textes, comme en France, en Espagne, ou en Allemagne, avec le Bundestag. « *Mais elles n'ont pas le dernier mot* », observe-t-il, « *même en France* », rajoute-t-il ! Leur rôle s'articule avec celui des institutions qui contribuent en produisant des rapports, une expertise, comme le Conseil économique et social (CES) en Nouvelle-Calédonie.

Plus généralement, le Sénat coutumier a 3 fonctions : administratives, consultatives (sur le schéma minier, par exemple) mais pas au point d'entrer « en concurrence » avec les conseils coutumiers, en tant que « force de proposition » et législatives (une loi peut faire la navette entre le Congrès et le Sénat, mais c'est le Congrès qui aura le dernier mot !). C'est un système novateur, le Sénat coutumier ouvre une brèche. Il ne représente pas l'ensemble de la population calédonienne, mais une partie seulement. Il peut faire office de 2<sup>e</sup> chambre législative ponctuelle, « *un exemple qui nourrit le droit public français* » !

**Dany Dalmayrac**, juriste calédonien de formation, auteur de *L'île monde* souvent engagé dans la vie publique locale, a enchaîné. Intéressant de voir que, comme souvent, les Métropolitains sont plus enthousiastes que les Calédoniens (qui connaissent mieux le terrain ?) !

Le conférencier a remarqué que c'était la loi organique qui avait autorisé « *la possibilité de voir ses membres élus* ». Et avant 2009, le rôle du président n'avait pas été précisé. Il a noté que le Sénat était représenté au CES et dans les conseils d'administration des établissements publics. Que le Sénat s'était affirmé parce qu'il peut aujourd'hui saisir le gouvernement ou le Congrès sur toute proposition ayant un lien à l'identité kanak. La version 1999 de la loi organique était trop générique par rapport au Sénat coutumier, indique-t-il. Le manque de précision a été une source d'incertitudes, ce qui a entraîné des relations difficiles avec le Gouvernement.

De nombreux aménagements à la loi organique ont été apportés pour limiter les contentieux juridiques. Pourtant, le Haut-Commissaire n'a pas informé préalablement le Sénat des conséquences pour lui de la modification de la loi organique. Pour le conférencier, le Sénat coutumier a en revanche été écouté et pris en compte par le Parlement. Le besoin de rationaliser ses relations avec le pouvoir local s'est fait sentir et ses attentes n'ont pas toutes été satisfaites par les modifications de la loi organique, qui assoient tout de même l'institution. Aujourd'hui, le président du Sénat coutumier est totalement libre du choix de ses collaborateurs (alors qu'il y a souvent eu des bras de fer entre lui et le gouvernement).

<p align="center"><b>Résumé Convergence-Pays du document (30 pages couleurs) distribué le soir de la conférence et réalisé par le Sénat coutumier.</b></p>
--

### **Difficiles débuts**

Dans un premier temps, le Conseil consultatif coutumier a été créé par loi référendaire. Cette instance peut être consultée par le Congrès du Territoire, les assemblées de province et l'Etat, à leur initiative, et peut saisir ces institutions sur les thèmes du statut civil de droit coutumier et du régime des réserves foncières. A partir de 1990, le Conseil consultatif coutumier a noué des liens avec les instances coutumières de Wallis-et-Futuna. « *L'aspect purement consultatif de cette instance est progressivement remis en cause par les Autorités coutumières, frustrées de ne pas pouvoir endosser une responsabilité plus active pour le pays.* » C'est la loi organique de 1999 qui a instauré le Sénat coutumier (SC), avec un droit d'initiative et de saisine étendu, devenant ainsi la 2<sup>e</sup> institution territoriale, après le Congrès. 10 ans après, le Sénat souhaite que « *l'ensemble de la population calédonienne l'appréhende à sa juste valeur* ». Il remarque que l'institution fonctionne sans budget propre. « *Le Sénat n'est pas une simple chambre d'enregistrement, observe André Théan-Hiouen, Grand Chef d'Arama : c'est aussi une force de proposition. Il a pour tâche essentielle de traduire et mieux faire comprendre l'expression de l'oralité.* ».

### **Des positions progressistes**

Le SC est doté de prérogatives réelles et constitutionnelles enviées par de nombreux peuples autochtones (océaniens notamment). L'avis du SC est obligatoire pour tout ce qui concerne l'identité kanak, il peut être consulté sur tout autre sujet à l'initiative du Gouvernement, du Congrès, des assemblées de provinces ou du Haut-Commissariat. Il faut aussi savoir que « *le Sénat coutumier a choisi d'adopter des positions progressistes sur chaque thème traité pendant ses dix premières années d'existence* ». Par ailleurs, « *dès sa création, le SC doit relever un défi : apprendre à maîtriser les rouages institutionnels classiques, administratifs et politiques.* » Des rouages qui s'articulent autour de l'écrit ...

### **Le sénat représenté dans 17 établissements publics**

Par consensus coutumier, la présidence du SC est tournante « *pour incarner successivement chaque pays* » et 8 commissions nourrissent sa réflexion : développement économique et social, terres kanak, affaires culturelles, droit et justice, éducation et formation, conciliation et résolution des conflits, santé et médecine traditionnelle et budget et finance. Le SC n'a pas de budget propre, il fonctionne « *grâce à une dotation inscrite comme dépense obligatoire au budget de la Nouvelle-Calédonie* » et bénéficie de la mise à disposition d'agents territoriaux. Il est représenté dans 17 instances et établissements publics territoriaux (Conseil économique et social, Comité de pilotage sur les signes identitaires, Comité consultatif des mines, ADRAF, ADCK, Mission Cadres Avenir, Académie des Langues Kanak, Commission consultative pour la gestion du domaine territorial, Comité consultatif de l'Environnement, Comité directeur IFRECOR, Comité projet Koniambo, Haut-Conseil du

sport calédonien, Comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Sud, Comité pour la protection de l'environnement de la province Sud, Organisation habitat social, Commission suicide du Camp-Est, et Commission de surveillance du Camp-Est).

### **Objectif : élaborer le cadastre**

Par rapport au foncier, le Sénat s'est fixé pour objectif d'élaborer le cadastre coutumier. 1<sup>re</sup> étape : la restructuration du maillage complet des chefferies et leur réhabilitation. Vaste entreprise... Cette restructuration passe par la revalorisation des moyens accordés aux chefferies, avec un dossier prioritaire : l'attribution des terres, « *sujet délicat, réflexion complexe* ». Le cadastre coutumier - ou en tout cas un modèle à l'essai - devrait pouvoir être mis en place dans les dix prochaines années. « *L'établissement de ce dernier revient à écrire l'histoire des groupes sur la terre et dans l'espace, en tenant compte de l'histoire ancienne et de la décolonisation et de l'histoire récente.* » Entreprise passionnante, entreprise complexe. Comme le souligne Clément Grochain, sénateur de l'aire Païci-Camuki et président du Conseil des clans de Grochain, « *la parole faisant foi, aucune preuve n'existe aujourd'hui pour la désignation du clan propriétaire. Et ce manque de lien à la terre induit un flottement identitaire* ».

### **Justice coutumière ou droit commun ?**

Sur le règlement des conflits fonciers coutumiers, le Haut-Commissariat a saisi le Sénat coutumier en août 2008. Fin avril 2009, le SC a rendu son avis en indiquant qu'une ordonnance d'octobre 1982 conférait un pouvoir de conciliation aux Autorités coutumières, « *conformément aux méthodes traditionnelles de régulation des conflits* ». Ce qui induit l'instauration de structures adéquates : « l'instance de résolution des conflits et de partage équitable des terres » (présidée par le Haut-Commissaire et le président du SC) et un « comité de médiation » au niveau de chaque conflit (comprenant des représentants coutumiers, le maire, un représentant provincial et un commissaire). Pour bien comprendre, il faut savoir qu'en 150 ans de colonisation, l'organisation sociale autochtone a été déstructurée. De fait, l'autorité coutumière est aujourd'hui soit contestée coutumièrement par certains, soit niée ou ignorée par d'autres. Pour le document référence, « *le rôle des autorités coutumières est d'autant plus difficile que leur dispositif juridique n'est plus adapté et s'avère insuffisant* ». Pour le SC, la réorganisation et la modernisation des structures claniques sont possibles. Il peut les aider à (ré)affirmer leur rôle en rendant visible et compréhensible le système coutumier aux jeunes et à l'administration. Le SC recommande donc d'élaborer un corpus de textes modernes. Certes, l'organisation kanak fait l'objet d'études depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, mais la connaissance que l'on en a est aujourd'hui incomplète, « *voire erronée* ». Le SC en souhaite une refonte cohérente. « *Les règles de la coutume doivent être écrites, consignées dans un code civil coutumier et rédigées dans leur acceptation la plus large pour être applicables pour chaque conseil coutumier d'aire. La bonne marche du système coutumier en dépend désormais* », affirme Clément Grochain. On peut remarquer que – probablement pour des raisons historiques - Drehu (Lifou) est le pays kanak où l'organisation sociale traditionnelle est aujourd'hui la plus lisible et compréhensible.

Déjà, certaines modifications ont fait leur apparition : depuis 2007, le procès verbal de palabre est devenu un « acte coutumier », reconnu par le droit commun. Différence bien symbolique, « *l'officier public, agent de la Nouvelle-Calédonie, remplace le gendarme dans la fonction de syndic des affaires coutumières* ».

Le sujet de la justice coutumière est également complexe : d'une part, la justice, un pouvoir régalién, relève de la compétence de l'Etat français. D'autre part, le Sénat coutumier n'est pas une juridiction coutumière. Dès 2000, le SC a proposé de créer un tribunal coutumier siégeant aux côtés du tribunal de droit commun. Au Congrès extraordinaire du pays kanak en 2005, « *les chefs sont unanimes pour évoquer le manque de moyens et de ressources pour faire évoluer l'organisation sociale kanak et le cadre de vie de leur tribu* ». Réfléchir sur les justices coutumières et de droit commun, c'est identifier tous les points communs qui permettront de les rendre compatibles.

### **Jeunesse-social : Il faut rattraper le retard**

A propos des jeunes et de leur formation, le SC assure un suivi permanent des jeunes partis en métropole et des aides perçues. Son point de vue est que le Kanak ne doit pas se reposer sur son appartenance ethnique pour trouver un emploi, mais plutôt sur sa formation. Pour rattraper le retard pris par les jeunes ces vingt dernières années, il faut augmenter le niveau d'études général de la population : « *A charge pour les coutumiers de motiver les jeunes Kanak qui ne se sentent malheureusement pas toujours suffisamment concernés.* »

Pour le Sénat coutumier, le mal-être de la jeunesse kanak - qui a pour conséquence l'augmentation de la délinquance - est dû à plusieurs raisons : le manque d'encadrement familial (l'environnement familial est souvent instable), et des difficultés « croisées » de différents ordres (scolaire, économique, culturel). La diminution de fait des transmissions des valeurs culturelles traditionnelles est mal vécue par la jeunesse. Certains jeunes proposent d'eux-mêmes la réhabilitation d'un espace de parole privilégié entre anciennes et nouvelles

générations. Pour le Sénat, la question des jeunes nécessite une réponse transversale à décliner aux niveaux tribal, communal, provincial et territorial.

Pour les SDF, le SC a proposé en 2006 à l'association Macadam Partage de resserrer les liens entre l'association et l'institution coutumière pour faciliter la réinsertion en tribu des personnes en rupture.

Pour les anciens prisonniers, le Sénat souhaite aussi s'impliquer d'avantage. Il préconise par exemple la construction d'un centre pénitentiaire plus au Centre ou au Nord de la Grande Terre, ce qui faciliterait l'aménagement des peines, des visites et désengorgerait le Camp-Est. Le Sénat aimerait que la fréquence des rencontres entre coutumiers, direction du centre pénitentiaire et prisonniers soit plus importante.

En matière culturelle, le SC soutient le travail de l'ADCK dans sa collecte de patrimoine immatériel. Le Sénat coutumier a proposé dès 2001 la création de l'Académie des Langues kanak (ALK). Elle verra le jour six ans plus tard. On pourrait se demander comment agir pour que ces délais entre la proposition et la réalisation des projets soient moins longs.

Pour la protection des savoirs traditionnels, la création d'un Conservatoire de l'igname a été décidée dès 1995. Il a vu le jour huit ans plus tard et compte aujourd'hui 6 techniciens et ouvriers agricoles. Sanctuaire du tubercule emblématique de la culture kanak, on peut y acheter des semences et participer à des visites guidées. Projet à la fois culturel et scientifique, il réouvrira en 2010 sous un autre nom de baptême : le nouveau Centre socioculturel de l'igname.

### **Environnement : vigilance**

Concernant l'environnement, le SC souhaite faire valoir la vision philosophique de la civilisation mélanésienne, profondément écologiste, d'où sa mobilisation sur les sujets y attachant (feux de brousse, pollutions, ...). Le SC a intégré le comité de L'IFRECOR (Initiative française pour les récifs coralliens) et accepté en 2002 la présidence de l'association Corail vivant. En août 2008, le Congrès du pays kanak adopte une résolution appelant à se préoccuper du réchauffement climatique et de la montée des eaux. Le SC soutient dès 2003 l'initiative de Corail vivant demandant l'inscription de l'ensemble des massifs coralliens calédoniens au Patrimoine mondial de l'humanité -soulignant ainsi la réalité de la sphère d'influence coutumière s'étendant sur l'ensemble de la Calédonie : îles, îlots, terres émergées, récifs et lagons. Pour l'identité kanak, la « terre » comprend l'espace maritime appelé « pays de la mer ». Le pays de la mer va jusqu'à la frange extérieure des récifs. « *Les comités de cogestion à mettre en place dans le cadre de cette inscription à l'Unesco reconnaissent les bonnes pratiques traditionnelles pour une gestion globale des fonds marins. Le savoir-faire écologique traditionnel est désormais au service des scientifiques et des gestionnaires.* » Le SC continue à suivre de près les dossiers de l'usine du Sud (soutien au comité Rhébu Nuu, accompagnement des associations locales et internationales) et du Nord (les conséquences du creusement du grand chenal et du port restent préoccupantes à ses yeux, le SC est également vigilant quant à la gestion maîtrisée des impacts socioculturels de l'implantation de l'usine et de l'urbanisation rapide de la zone).

### **Foncier : Des solutions innovantes à mettre en oeuvre**

Le projet de mise en valeur des terres coutumières n'a toujours pas abouti. Et la question des outils de développement est toujours d'actualité : une banque kanak de développement ? Un fonds de garantie pour faciliter le financement des projets de développement ? Un texte a été déposé dans ce sens en 2003. « *Mais le projet de délibération du gouvernement ne rejoint pas la proposition du sénat et le dossier est enterré* ». Pour régler ce dossier, il y a deux obstacles : les acteurs d'un même projet ne relèvent pas d'un même droit (droit coutumier vs droit commun) ; et le foncier est défini par 4 caractéristiques : inaliénable, incessible, incommutable et insaisissable. Le système bancaire occidental classique ne permet donc pas d'assurer un investissement sécurisé (basé sur l'hypothèque). Peut-être la formule du microcrédit, plus personnalisé, est-elle plus adaptée ? Il existe tout de même deux exceptions : la zone artisanale de Baco et le lotissement social du Mont-Dore Sud.

Pour les perspectives à venir, le Sénat coutumier demande depuis plusieurs années la mise en place d'une véritable administration des affaires coutumières. A ce sujet, « *la déclaration générale de la présidente Thémereau avait en 2004 permis d'envisager une avancée qui n'a pas été suivie d'effet* ». Le Sénat français a repris le dossier depuis juillet dernier. Pour le code civil coutumier, après plusieurs années de travail, le 1<sup>er</sup> code civil kanak est aujourd'hui écrit. Il a été élaboré par le Conseil d'aire Drehu.