

La condition juridique des requins, métaphore du droit au bonheur sociétal en Nouvelle-Calédonie

Carine David¹

*Professeur de droit public, Aix-Marseille Université, UMR DICE, ILF-GERJC
Membre Senior de l'Institut Universitaire de France
Directrice de la rédaction
carine.david@univ-amu.fr*

Résumé

Appréhender le droit de l'espèce requin comme métaphorique d'un droit au bonheur sociétal en Nouvelle-Calédonie permet d'illustrer le pluralisme sociétal en Nouvelle-Calédonie et les réglementations relatives au requin dans cet archipel symbolisant les obstacles à surmonter pour imaginer un système juridique adapté. À partir du contrat social voulu par les communautés présentes sur ce territoire, il est possible de déterminer un système juridique qui permettra de favoriser le bonheur de tous. Si l'intégrationnisme paraît peu pertinent au regard des spécificités calédoniennes, l'accommodation semble plus à même d'y répondre.

Abstract: *The Legal Status of Sharks, a Metaphor for the Right to Societal Happiness in New Caledonia*

Looking at sharks legal regime as a metaphor for a right to societal happiness in New Caledonia illustrates societal pluralism in New Caledonia, and shark-related regulations in this archipelago symbolise the obstacles to be overcome in devising an appropriate legal system. Based on the social contract desired by the communities present in this territory, it is possible to determine a legal system that will promote the happiness of all. While integrationism would appear to have little relevance to the specific characteristics of New Caledonia, accommodation would seem to be a more appropriate response.

Resumen : *La Condición Jurídica de los Tiburones, Metáfora del Derecho a la Felicidad Social en Nueva Caledonia*

Comprender el derecho de la especie tiburón como una metáfora de un derecho a la felicidad social en Nueva Caledonia permite ilustrar el pluralismo social en Nueva Caledonia, y las regulaciones relacionadas con los tiburones en este archipiélago

¹ Pour citer cet article : Carine DAVID, « La condition juridique des requins, métaphore du droit au bonheur sociétal en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique du Bonheur*, n°5, 2023, p. 51-65.

simbolizan los obstáculos a superar para imaginar un sistema jurídico adecuado. A partir del contrato social deseado por las comunidades presentes en este territorio, es posible determinar un sistema jurídico que promueva la felicidad de todos. Si el integracionismo parece poco pertinente en vista de las especificidades caledonianas, la acomodación parece más adecuada para responder a estas necesidades.

Mots-clés : Métaphore, système juridique, société plurielle, bonheur sociétal, accomodation.

Keywords: *Metaphor, legal system, societal pluralism, societal happiness, accomodation.*

Palabras clave: *Metáfora, sistema jurídico, sociedad plural, felicidad social, acomodación.*

Introduction

Les politiques publiques et réglementations relatives aux requins en Nouvelle-Calédonie sont symptomatiques des difficultés liées au caractère pluriel de la société dans la gestion de la chose publique. Considérer l'appréhension par le droit de l'espèce requin comme métaphorique d'un droit au bonheur sociétal en Nouvelle-Calédonie peut paraître incongru au premier abord. Pourtant, elle symbolise l'opposition entre deux visions de la relation entre l'Homme et la Nature, elles-mêmes l'expression d'une appréhension fortement contrastée de la société.

Cette métaphore permet de comprendre les difficultés à mettre en place un contrat social dans cet archipel et à imaginer un système juridique adapté à cette société plurielle. En effet, la Nouvelle-Calédonie est ce que l'on appelle une société divisée², dans laquelle vivent plusieurs communautés, parmi lesquelles le peuple autochtone kanak, dont le mode de vie est régi par des coutumes et cosmovisions propres. Par le prisme du cas du requin, il est possible d'explicitier cette division, à travers le caractère inconciliable entre deux réglementations, dont l'une autorise l'abattage de nombreux spécimens de cette espèce et l'autre lui offrant une protection optimale en le consacrant comme entité naturelle juridique, expression de la valeur totémique de cette espèce dans la culture kanak. Elle démontre avec une certaine acuité, nous semble-t-il, la nécessité de s'interroger sur la détermination de la portée d'un certain pluralisme juridique dans ce territoire autonome.

Pour Nicolas Metzdorf, conseiller de la Nouvelle-Calédonie d'origine européenne, « il y a 200.000 personnes avec le Grand Nouméa qui vivent là, je pense qu'on peut s'épargner la présence de requins, chez nous, à Nouméa dans les eaux où on

² Voir notamment Arend Lijphart, *Democracy in Plural societies: a comparative exploration*, Yale University Press, 1977.

se baigne »³. Kuadile Wright, conseillère de la Nouvelle-Calédonie d'origine kanak considère pour sa part que « Chez nous les kanak, c'est quand même un animal totémique que nous respectons beaucoup. Chez nous, on n'attaque pas le requin, on ne le tue pas, il est dans son élément, c'est un de nos grand-pères »⁴. Ces deux positions démontrent, au-delà de l'appréhension du requin, deux perceptions antinomiques de la Nature et du monde qui nous entoure dans la société calédonienne.

Dès lors, s'il pourrait paraître surprenant de tirer des leçons en termes de droit au bonheur d'une société insulaire en prenant comme point de départ l'opposition entre le droit de l'humain de pouvoir se baigner en toute quiétude à celui du requin d'évoluer dans les eaux calédoniennes sans risquer qu'il soit attenté à sa vie, ces deux phrases prononcées par deux élus calédoniens démontrent que la schizophrénie juridique concernant le requin (1) est en réalité symptomatique du pluralisme sociétal en Nouvelle-Calédonie et pose la question du système juridique à mettre en place dans le cadre des négociations actuelles, devant mener à la mise en place d'un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie (2).

1. Le cadre juridique des requins, expression de deux visions du monde opposées

L'organisation politico-institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie repose notamment sur un découpage du territoire de l'archipel en trois provinces, chacune présentant des caractéristiques propres en termes de répartition des différentes communautés. Dans le cadre de ce découpage territorial, les assemblées de province sont dotées d'un pouvoir réglementaire autonome leur permettant d'adopter leurs propres réglementations environnementales, n'étant soumises qu'aux règles constitutionnelles et internationales applicables en Nouvelle-Calédonie.

C'est dans ce cadre qu'alors que plusieurs attaques de requins ont entraîné ces dernières années la mise en place de réglementations interdisant la baignade et autorisant l'abattage massif de requins en province Sud (1.1), où réside la grande majorité de la population européenne mais au moins autant d'océaniens dont une grande partie de kanak⁵, une autre province la province des îles Loyauté, où la population est très majoritairement composée du peuple autochtone, a adopté pour sa part une

³ Nicolas Metzdorf, interview sur RRB 24 février 2023, <https://generations.nc/2023/02/24/rrb-nicolas-metzdorf-sujet-requin-24-02-2023/>

⁴ Kuadile Wright, Intervention au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, séance du 18 janvier 2024.

⁵ Lors du recensement de 2019, 60.000 personnes ont déclaré appartenir à la communauté européenne, plus de 58.000 à la communauté kanak, près de 22.000 à la communauté wallisienne et futunienne et 5.000 à la communauté polynésienne. Voir : <https://www.isee.nc/component/phocadownload/category/193-recensement?download=1980:rp2019-population-menages-logement-province>.

règlementation reconnaissant les requins comme entité naturelle sujet de droit, symbolisant le caractère totémique de l'espèce dans la culture kanak (1.2).

1.1. UNE PRÉDOMINANCE DES ACTIVITÉS HUMAINES SUR LE DROIT À LA VIE DES REQUINS TEMPÉRÉE PAR LE JUGE EN PROVINCE SUD

À la suite de plusieurs attaques de requins au large des plages de Nouméa en province Sud, les autorités locales - maire de Nouméa et présidente de la province Sud - ont décidé d'interdire la baignade sur l'ensemble du littoral nouméen et de mettre en place des campagnes d'abattage de requins.

Le cadre juridique dans lequel s'inscrit ce dispositif est borné par la jurisprudence administrative dont on connaît relativement bien les contours, particulièrement du fait de jugements et décisions rendus depuis une douzaine d'années par le tribunal administratif de la Réunion, la Cour administrative d'appel de Bordeaux ou encore le Conseil d'État. Jusque récemment, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie avait été peu confronté à cette problématique, de même que la Cour administrative d'appel de Paris⁶. Globalement, la jurisprudence récente rendue en Nouvelle-Calédonie ne se démarque pas de la ligne jurisprudentielle définies dans le cadre réunionnais et est axée sur la protection de la vie humaine par la limitation du droit de baignade, d'une part et par la mise en place de campagnes d'abattage de requins, d'autre part.

S'agissant des restrictions apportées aux activités de baignade et de sports nautiques, qui relèvent du pouvoir de police du maire, les règles de droit commun s'appliquent, imposant une limitation des interdictions ou restrictions dans le temps et dans l'espace, ainsi qu'un contrôle quant au contenu des mesures prises. L'ensemble doit respecter un principe de proportionnalité entre les atteintes portées aux libertés et la gravité du risque.

Néanmoins, face aux risques requins, la proportionnalité exigée par le juge est souvent difficile à fonder, le « risque requins » étant par nature imprévisible. Le Conseil d'État dans un arrêt du 13 août 2013⁷ avait d'ailleurs eu l'occasion de préciser qu'une interdiction totale de baignade pendant un temps limité était possible, à condition que les usagers en soient précisément informés. Cette autorisation ne valait cependant qu'au moment critique de la crise. La décision du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, du 17 mai 2023⁸, illustre à cet égard la difficulté de prévoir des mesures d'interdiction allant au-delà d'une durée raisonnable. Le juge de première instance a ainsi annulé l'arrêté pris par la Maire de Nouméa interdisant toute baignade du 20 mars au 31 décembre 2023, dans la bande littorale des 300 mètres au large de Nouméa. Le

⁶ Jurisdiction compétente pour les appels à l'encontre de jugement du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie.

⁷ Conseil d'État, 13 août 2013, n° 370902, *Commune de Saint Leu*.

⁸ TA de Nouvelle-Calédonie, 17 mai 2023, n° 2300167, *EPLP*.

juge a en effet considéré que la mesure était disproportionnée au regard des objectifs de protection de la population tant dans la durée que s'agissant de l'étendue géographique et qu'elle portait une atteinte trop importante aux libertés publiques, malgré la présence effective de requins dans les eaux nouméennes. En l'espèce, le juge a considéré que la commune n'établissait pas que les objectifs pouvaient être atteints par des mesures de police moins contraignantes, comme des filets anti-requins ou une surveillance accrue des plages. Un nouvel arrêté du 3 mai 2023 beaucoup moins restrictif n'a pour sa part fait l'objet d'aucun recours.

Au-delà de l'interdiction ou des restrictions à la baignade et aux activités nautiques, c'est la question de l'abattage des requins qui pose des difficultés et qui, en l'occurrence, impose de s'interroger sur les modalités de faire le droit en Nouvelle-Calédonie et particulièrement dans une province où se côtoient l'ensemble des communautés de Nouvelle-Calédonie. Comment concilier la sécurité des activités nautiques et la valeur du requin dans les cultures océaniques ? C'est ce qu'a dû arbitrer le juge calédonien face à des décisions administratives orientées vers une préservation de la sécurité de l'homme, sans prise en compte du lien pouvant exister entre une partie de la population et cette espèce.

La question de l'abattage de requins a fait l'objet de plusieurs décisions juridictionnelles portant d'une part sur le retrait des espèces incriminées dans les différentes attaques, à savoir les requins tigres et requins bouledogues, de la liste des espèces protégées déterminées par le Code de l'environnement de la province Sud et d'autre part, sur les décisions de prélèvement de requins, hors et à l'intérieur d'aires protégées.

En effet, suite à la multiplication des attaques de requins⁹, la province Sud avait, par délibération du 26 décembre 2021, décidé de retirer les requins tigres et bouledogues de la liste des espèces protégées en province Sud. Si le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie avait jugé la mesure légale dans un jugement du 27 octobre 2022¹⁰, la Cour administrative d'appel de Paris a pour sa part annulé la délibération dans une décision du 12 janvier 2024¹¹. La Cour considère en effet que « l'édition de la mesure litigieuse, qui a donné lieu à des avis négatifs du Comité pour la protection de l'environnement (CPPE) consulté une première fois le 13 avril 2020 et du Conseil scientifique de la province Sud (CSPPN) du 15 septembre 2021, la province Sud n'a fait procéder à aucun recensement ni étude scientifique des populations de requins tigres et de requins bouledogues existantes, ni d'évaluation de l'impact de la mesure envisagée sur ces populations, ainsi que sur d'autres espèces protégées par le biais de captures accidentelles, alors que la mesure n'est assortie d'aucune décision relative à des quotas de prélèvement notamment en fonction de l'âge ou du sexe des sujets ou des périodes de pêche, ni de contrôle des effets de cette mesure. Par suite, la

⁹ Cinq en 2020 et six de janvier à octobre 2021.

¹⁰ TA de Nouvelle-Calédonie, 27 octobre 2022, n° 2100436, *EPLP*.

¹¹ CAA Paris, 12 janvier 2024, n° 22PA05499, *EPLP*.

province Sud n'établit pas que l'inscription des deux espèces de requins sur la liste des espèces protégées aurait perdu son fondement. Il en résulte qu'en supprimant une protection en vigueur, sans mettre en œuvre une procédure d'évaluation des risques et d'adoption de mesures dérogatoires proportionnées, la province Sud a méconnu les dispositions précitées et entaché sa décision d'une erreur d'appréciation »¹².

Par ailleurs, par deux jugements du 28 décembre 2023, le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie annulait la campagne d'abattage annoncée par voie de presse par la maire de Nouméa ainsi que l'appel d'offres pour procéder à ces prélèvements de requins d'une part¹³, et l'arrêté de la présidente de la province Sud du 17 avril 2023 portant autorisation de prélever des requins tigres et bouledogues dans certaines aires protégées de province Sud¹⁴.

Si les jugements ne font nullement mention de la valeur totémique de cette espèce dans les cultures océaniques en général et dans la culture kanak en particulier et se fondent uniquement sur des considérations environnementales, le résultat est heureux dans la mesure où ces décisions sonnent le glas de campagnes d'abattage irraisonnées.

1.2. LA RECONNAISSANCE DES REQUINS COMME ENTITÉS NATURELLES JURIDIQUES EN PROVINCE DES ÎLES LOYAUTÉ DISCUTÉES DEVANT LES JURIDICTIONS

Le contexte est totalement différent en province des îles Loyauté, peuplée à environ 95% par la population kanak autochtone¹⁵ et dont l'emprise foncière terrestre est composée en quasi-totalité de terres coutumières¹⁶.

Par une délibération du 29 juin 2023¹⁷, l'assemblée de la province des îles Loyauté en Nouvelle-Calédonie a introduit un nouveau titre dans son Code de l'environnement¹⁸ relatif à la protection du vivant, reconnaissant notamment les requins et les tortues marines comme des « entités naturelles sujets de droit ».

Formalisant les cosmovisions du peuple kanak et la valeur totémique de ces espèces dans la culture autochtone, cette reconnaissance est le fruit d'une co-construction du droit associant les autorités provinciales et coutumières, consistant en une hybridation de la norme formelle et coutumière sous la forme d'un droit métissé.

Ce dispositif vient mettre en application le principe unitaire de vie caractérisant le lien entre l'homme et la nature dans les cosmovisions kanak, lequel dispose : « Le

¹² *Ibid*, considérant n° 4.

¹³ TA de Nouvelle-Calédonie, 28 décembre 2023, aff. n° 2300319, *EPLP*.

¹⁴ TA de Nouvelle-Calédonie, 28 décembre 2023, aff. n° 2300337, *EPLP*.

¹⁵ *Op. cit.* <https://www.isee.nc/component/phocadownload/category/193-recensement?download=1980:rp2019-population-menages-logement-province>

¹⁶ Voir : <https://www.adraf.nc/la-terre-en-nouvelle-caledonie/terres-coutumieres#repartition>

¹⁷ Délibération n° 2023-28/API du 29 juin 2023 relative au code de l'environnement de la province des îles Loyauté

¹⁸ Code de l'environnement de la province des îles Loyauté

principe unitaire de vie qui signifie que l'homme appartient à l'environnement naturel qui l'entoure et conçoit son identité dans les éléments de cet environnement naturel constitue le principe fondateur de la société kanak. Afin de tenir compte de cette conception de la vie et de l'organisation sociale kanak, certains éléments de la Nature pourront se voir reconnaître une personnalité juridique dotée de droits qui leur sont propres [...] »¹⁹.

La consécration de ces espèces comme entités naturelles juridiques permet d'optimiser leur protection en leur reconnaissant des droits tels que le droit de ne pas être la propriété de quiconque, le droit à exister naturellement, à s'épanouir, à se régénérer dans le respect de leur cycle de vie et à évoluer naturellement, le droit de ne pas être gardées en captivité ou en servitude, le droit de ne pas être soumises à un traitement cruel et de ne pas être retirées de leur milieu naturel, le droit à la liberté de circulation et de séjour au sein de leur environnement naturel, le droit à un environnement naturel équilibré, non pollué et non contaminé par les activités humaines et le droit à la protection de leurs habitats successifs à différents stades de leur vie, le droit à la restauration de leur habitat dégradé.

Pour faire valoir leurs droits, les entités naturelles juridiques se voient désigner des porte-paroles, associés à la gestion des espèces ainsi protégées et habilités à défendre leurs intérêts.

Notons néanmoins, que par une requête introduite le 29 décembre 2023, le représentant de l'État a demandé au tribunal administratif de Nouvelle Calédonie l'annulation des dispositions concernant les entités naturelles juridiques, arguant notamment d'un empiètement par l'assemblée de province sur la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de procédure civile, mais aussi de l'État en matière de procédure pénale et de procédure administrative contentieuse. Comme cela lui est imposé par l'article 205 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999, le tribunal administratif a saisi le Conseil d'État pour avis.

Dès lors, en acceptant ou en refusant de considérer qu'en province des îles Loyauté, l'appréhension de la Nature doit être regardée comme englobante, le juge sera amené à jouer un rôle crucial s'agissant de la reconnaissance d'un pluralisme juridique en matière environnementale. En cas d'annulation de la délibération, les requins, comme les tortues, perdraient leur niveau de protection maximal, expression de leur importance dans la culture kanak. Comme l'indiquait Omayra Naisseline, certains clans, voire certaines personnes, portent, en langue kanak concernée, le nom d'un requin²⁰.

Si ce n'est pas le principe de la création de telles entités naturelles juridiques qui semble mise en cause dans ce contentieux, mais plutôt une question de répartition des compétences dans le cadre statutaire relativement complexe en Nouvelle-Calédonie, ce

¹⁹ Article 110-3 du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté.

²⁰ Omayra Naisseline, Intervention au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, séance du 18 janvier 2024.

cas jurisprudentiel pose néanmoins question dans l'hypothèse d'une annulation au motif que la province ne pourrait au titre de sa compétence en matière d'environnement reconnaître la qualité d'entités naturelles juridiques à certaines espèces, la Nouvelle-Calédonie étant alors considérée compétente pour ce faire, intervenant alors en matière de droit civil.

Outre qu'il illustre toute la complexité pour déterminer l'échelon le plus pertinent d'exercice d'une compétence, ce cas d'espèce éclaire avec une acuité particulière les débats actuels autour du titulaire de la compétence environnementale dans le cadre de la discussion du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie et démontre que le maintien d'une compétence au moins partielle au niveau des provinces en matière environnementale s'avère cruciale.

En janvier 2024, alors que les membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie discutaient d'une proposition de loi du pays modifiant le code civil et reconnaissant les animaux comme étant doués de sensibilité en procédant à une reprise de la réforme introduite dans le code civil national en 2015, les discussions au sein de l'hémicycle ont fait apparaître la nécessité de discuter plus avant du statut de l'animal et de mieux tenir compte au niveau de l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie de la relation que peut entretenir la population autochtone avec la nature. Néanmoins, si la possibilité de reconnaître les entités naturelles comme sortant de la catégorie des biens a été rapidement évoquée, il n'est pas certain qu'une telle solution recueillerait le consensus, justement parce que la possibilité de reconnaître le requin comme une entité naturelle juridique risquerait d'être un point d'achoppement pour l'adoption d'un tel statut. Dès lors, dans une telle hypothèse, une solution consistant pour la Nouvelle-Calédonie à créer cette catégorie dans le code civil calédonien puis à renvoyer aux provinces le soin de déterminer quelles espèces, voire quels espaces, pourraient entrer dans cette catégorie paraît la plus à même de satisfaire le plus grand nombre.

On le voit, le cadre juridique du requin démontre assez bien la difficulté de mettre en place une architecture statutaire à même d'embrasser la diversité des visions du monde présente en Nouvelle-Calédonie, afin que chacun puisse y trouver les ressorts nécessaires, et que, comme le proclame le Préambule de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, « les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous ».

2. La nécessité d'un système juridique permettant le bonheur du plus grand nombre

L'ambivalence de la condition juridique du requin en Nouvelle-Calédonie illustre l'importance du choix du système juridique dans le cadre d'une société plurielle comme en Nouvelle-Calédonie. Comment concevoir un système juridique qui permette

de répondre aux caractéristiques très diversifiées de la société calédonienne d'un endroit à l'autre du territoire ? C'est une question évidemment cruciale dans le cadre des discussions actuelles sur le futur statut institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Au-delà des questions purement institutionnelles et de celle du lien de la collectivité à l'État français, il semble nécessaire de s'interroger sur les modalités d'élaboration du droit local dans le respect de la culture de chacun. Cela implique de faire le choix entre un système juridique source d'une uniformité du droit sur l'ensemble du territoire au nom d'une vision qui voudrait que le droit soit le support de la construction nationale ou au contraire, il s'agirait de privilégier un pluralisme juridique permettant à chacun le respect de sa culture et de sa vision du monde qui l'entoure.

Or, cette problématique est complètement éludée aujourd'hui, les discussions institutionnelles et statutaires prenant encore et toujours le pas sur la réponse à apporter à la question du choix de société pour la Nouvelle-Calédonie de demain.

Rechercher les moyens permettant à la collectivité de favoriser le bonheur sociétal nécessite de s'interroger sur les relations entre les communautés présentes sur le territoire et les voies possibles pour construire une nation en société divisée. Il convient dès lors de tout d'abord poser la question du choix de société vers laquelle souhaite tendre la population calédonienne. Il en découlera celle du choix du système juridique. Ce n'est qu'alors qu'il sera possible de faire des choix institutionnels et statutaires.

Poser la question du choix de société dans le cadre d'une société divisée implique de trancher l'alternative entre la promotion d'une identité publique unique sur l'ensemble du territoire ou celle d'identités multiples. La première, relevant des outils de l'intégrationnisme, est présentée par ses partisans comme permettant la stabilité politique, l'unité et la transcendance du chauvinisme des groupes. La seconde, relevant d'une vision accommodationniste, est pour sa part présentée par ses partisans comme nécessaire pour une gestion stable des diversités sociétales profondes. Ces deux théories constituent autant de répertoires importants pour trouver les outils à même de répondre à la diversité de la société calédonienne. L'intégration respecte la différence dans la sphère privée mais implique l'élimination de la différence dans la sphère publique. Le but est l'homogénéisation au niveau public à travers une citoyenneté commune, traduite en Nouvelle-Calédonie sous le vocable « destin commun ». Au contraire, l'accommodation, sous ses différentes formes, permet de formuler des propositions pour gérer la différence. Elle permet l'expression institutionnelle et publique de celle-ci.

Alors que l'intégration propose de répondre à la diversité par des institutions qui transcendent et minimisent les différences (2.1), l'accommodation cherche à assurer à chaque groupe un espace public lui permettant d'exprimer son identité, pour se protéger contre l'hégémonie de la majorité et prendre ses propres décisions dans des domaines importants (2.2).

2.1. *L'INTÉGRATIONNISME OU L'INADAPTATION DU CHOIX D'UN « ÉTAT-NATION CALÉDONIEN »*

Avant d'évoquer plus avant l'intégrationnisme, il convient de le distinguer de l'assimilationnisme, lequel recherche l'érosion des diversités d'ordre privé, qu'elles soient culturelles ou autres et la création d'une identité politique commune par la fusion²¹ ou l'acculturation²². L'intégration pour sa part promeut un espace public commun mais accepte le maintien des différences culturelles privées ou, plus strictement, l'indifférence à de telles différences²³.

Comme les accommodationnistes, les intégrationnistes convergent vers le rejet d'une assimilation forcée. Ils condamnent l'ethnocide (la mort des cultures), le linguicide, le théocide. La colonisation est évidemment un exemple d'assimilationnisme.

Cela pose par exemple la question du statut des langues kanak en Nouvelle-Calédonie. L'homogénéisation ou la standardisation des langues, passant par l'imposition du français à tous les enfants à l'école, constitue un outil assimilationniste en procédant à un linguicide, dont l'un des symptômes réside dans le refus de dispenser les enseignements publics dans les langues minoritaires. L'ethnocide pour sa part peut s'exprimer via l'assimilation par la politique éducative. Cela pose notamment avec une particulière acuité la question de l'adaptation des programmes scolaires. Si celle-ci avance timidement, et que l'on en est plus aujourd'hui à enseigner outre-mer « Nos ancêtres les Gaulois », on est encore loin d'un apprentissage scolaire faisant une part équivalente à l'ensemble des cultures présentes sur le territoire, et notamment de la culture kanak et plus généralement des cultures océaniques.

Les intégrationnistes sont pour leur part favorables à des incitations volontaires pour fusionner les cultures. Ils encouragent ainsi la mixité des enfants dans les écoles, dans les emplois, dans les quartiers. S'ils sont favorables à une assimilation volontaire, ils ne la promeuvent pas, notamment pour éviter que cela ne crée une crainte dans certaines communautés, qui rendrait la différence plus difficile à gérer.

La définition du mot « intégration » se réfère au « fait pour quelqu'un, un groupe, de s'intégrer à, dans quelque chose » ou encore à la « fusion d'un territoire ou d'une minorité dans l'ensemble national »²⁴. On le voit, l'intégration a pour but une citoyenneté unique en rendant les différences culturelles invisibles dans la sphère publique. Elle relève d'une philosophie libérale consistant à privatiser les différences culturelles, nationales, ethniques. Pour les intégrationnistes, l'instabilité politique et les conflits résultent des partisans communautaires dans les institutions politiques. Un État

²¹ Deux ou plusieurs communautés se mélangent et forment quelque chose de nouveau : $A + B = C$.

²² Une ou plusieurs communautés adoptent la culture d'une autre et est absorbée : $A + B = A$.

²³ Alors que l'accommodation privilégie le maintien des différences culturelles dans les sphères privée et publique.

²⁴ Dictionnaire Larousse, voir : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/int%C3%A9gration/43533>

qui servirait les intérêts d'un ou plusieurs groupes favoriserait la mobilisation des communautés exclues et donc le conflit, s'opposant aux partis ethniques ou associations communautaires. Sont en conséquence favorisés les systèmes électoraux qui découragent la mobilisation des partis autour des différences culturelles, préférant les systèmes qui requièrent des candidats un soutien large. Ils s'opposent également au financement des systèmes scolaires confessionnels ou à toute forme d'autonomie, territoriale ou non, basées sur les groupes.

Il existe néanmoins plusieurs formes d'intégrationnisme.

L'intégrationnisme prôné par les républicains comme Rousseau, Kant ou Jefferson paraît inadapté à la Nouvelle-Calédonie puisqu'ils favorisent l'État unitaire comme vecteur de l'égalité, mais aussi le scrutin majoritaire, la conception moniste de l'État-nation, la centralisation et la déconcentration administrative plutôt que la décentralisation politique. Ils optent pour un exécutif avec un président, élu au suffrage universel direct, figure unificatrice capable de se situer au-dessus des groupes et d'agir de façon décisive ou un Premier ministre désigné au scrutin majoritaire avec les mêmes caractéristiques. Sont enfin privilégiés les partis politiques nationaux plutôt que régionaux, ethniques ou linguistiques.

La forme de l'intégrationnisme libéral paraît également inadaptée aux réalités sociopolitiques de la Nouvelle-Calédonie. Les libéraux ne sont pas opposés à un multiculturalisme doux dans les modes de vie. Ils sont d'ailleurs souvent favorables au fédéralisme parce qu'ils pensent que la liberté est mieux protégée par le partage du pouvoir, y compris vertical mais ils rejettent néanmoins l'ethno-fédéralisme, c'est-à-dire la fixation des limites territoriales politiques qui permettent à des minorités au niveau national de devenir des majorités dans certaines unités fédérées, comme on le retrouve dans le modèle des provinces en Nouvelle-Calédonie et qui constitue le cœur même de la logique institutionnelle consociative. Pour les intégrationnistes libéraux, cela encourage la tyrannie d'une majorité locale qui pourrait faire sécession.

De même, l'intégrationnisme socialiste, dont la composante clé est la classe sociale et la priorité la justice distributive, ne paraît pas adapté dans la mesure où les politiques basées sur les groupes ethniques, religieux ou autres sont exclues car vue comme inhibant la classe politique.

2.2. *DES THÉORIES ACCOMODATIONNISTES PLUS ADAPTÉES AU BONHEUR DE CHACUN ET DONC DE TOUS*

L'accommodation a pour sa part une visée tout à fait différente. D'ailleurs, l'étymologie est suggestive : *accommoder*. Elle se définit comme le fait d'adapter, d'accorder les choses entre elles²⁵.

²⁵ Encyclopedia Universalis : <https://www.universalis.fr/dictionnaire/accommodation/>

Dans le cadre de l'accomodation, il est au minimum nécessaire de reconnaître les communautés religieuses, ethniques, linguistiques ou nationales dans un État dans le but de sécuriser la coexistence des différentes communautés au sein d'un même État.

Les accomodationnistes se définissent comme des réalistes responsables, tout en offrant des arguments sur la vertu de la diversité et insistent sur le fait que les divisions/les identités sont durables, dures et résistantes plutôt que malléables, fluides, douces et transformables. Dès lors, la prudence politique et la moralité nécessitent adaptation, ajustement et considération des intérêts, besoins et craintes spécifiques des groupes de façon qu'ils puissent voir l'État comme étant à même de favoriser leur bonheur. Ils pensent que les clivages/identités sont des faits établis : on peut constater pour quels partis les gens votent, dans quels types d'associations ils participent et depuis combien de temps.

Lorsque les divisions sont durables et profondément clivantes, les accomodationnistes pensent que toute tentative d'intégration sera considérée comme nécessairement injuste et donc vouée à l'échec, spécialement parce que cela implique généralement un choix politique en faveur d'une communauté, généralement la plus grande et donc de favoriser le bonheur d'une partie de la population sur l'autre.

Dans ce cadre, il existe plusieurs théories qui constituent autant de déclinaisons de l'accomodation. Nous n'évoquerons ici que celles qui apparaissent les plus adaptées à la Nouvelle-Calédonie : le centripétalisme et la consociation.

Le centripétalisme²⁶ implique un ensemble de prescriptions institutionnelles. Les mots clés sont la convergence, le centrisme, le « mettre ensemble » et l'outil principal est le système électoral, qui peut tempérer la tyrannie de la majorité. Il peut faciliter l'émergence de politiciens modérés bien qu'issu d'une communauté particulière. Les centripétalistes sont contre les systèmes électoraux qui favorisent les partisans communautaires : ils condamnent le système proportionnel, particulièrement lorsque le seuil de distribution des sièges bas comme on peut le rencontrer en Israël. Il faut que le système électoral suscite la nécessité pour les candidats d'obtenir des votes des différents groupes et encourage les campagnes électorales visant les votants centristes modérés dans des circonscriptions hétérogènes, d'où le terme centripète²⁷. Il faut que « la modération paye »²⁸, selon la formule de D. Horowitz. Son idée est un mode de scrutin promouvant une identité transethnique : les politiciens ne se concentrent que sur leur seule communauté sont désavantagés. Dans un cadre

²⁶ Voir notamment Donald L. Horowitz, "Ethnic conflict management for policymakers", in *Conflict and peacemaking in multiethnic societies*, Joseph V. Montville ed., Lexington books, 1990.

²⁷ Donald L. Horowitz, "Constitutional design: an oxymoron?", in *Designing democratic institutions*, Ian Shapiro & Stephen Macedo eds., Nomo Series n° 42, New York University Press, 2000.

²⁸ Donald L. Horowitz, "Making moderation pay: the comparative politics of ethnic conflict management", in *Conflict and peacemaking in multiethnic societies*, Oxford University Press, USA, 2002, p. 451.

centripétaliste, le bonheur sociétal est appréhendé de manière à transcender les communautés.

Ils soutiennent également le potentiel conciliateur du fédéralisme. La fédération doit permettre à des minorités nationales d'être des majorités au niveau régional. Cela peut nécessiter d'accepter les arrangements d'autonomie asymétrique pour les régions ayant des problèmes ou des identités distinctes. Pour autant, D. Horowitz n'est clairement pas un intégrationniste : il ne favorise pas l'ingénierie de mixité sociale ou la privatisation de la culture et plaide pour le bi ou le multilinguisme et pour d'autres formes de soutien public des cultures minoritaires, dans différents contextes. Il ne critique pas l'ethnofédéralisme.

Une autre forme d'accomodationnisme réside dans la consociation dont le fondateur est Arend Lijphart. Elle diffère du multiculturalisme car la consociation joue sur le registre du partage du pouvoir et de la proportionnalité mais il existe des antagonismes sur le partage du pouvoir exécutif et vétos des minorités.

Les éléments clés sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, il faut un partage du pouvoir exécutif où siège les élites des différentes communautés pour prévenir les conflits. La consociation ne nécessite pas que toutes les communautés soient représentées, pas plus qu'elle ne nécessite que chacun au sein de sa communauté doive soutenir tous les responsables au sein du gouvernement.

Il existe à cet égard une différence entre consociation complète ou concurrente. Dans le premier cas, cela sous-tend une grande coalition où toutes les communautés siègent. Dans le second, les principaux groupes ou communautés sont représentées au gouvernement

On peut illustrer cela par l'exemple de l'Irlande du Nord où il est prévu une majorité concurrente des membres de l'assemblée enregistrés comme unionistes ou nationalistes pour élire les deux têtes de l'exécutif et le gouvernement peut fonctionner sans la majorité absolue d'une communauté.

Un autre élément clé de cette théorie est la proportionnalité dans tous les secteurs importants des institutions : exécutif, parlement, justice, administration (dont police et armée). Le professionnalisme et l'impartialité n'interviennent que lorsque la demande de représentativité a été remplie. Arend Lijphart préconise le scrutin de liste à la représentation proportionnelle parce qu'il considère que cela facilite la discipline et le contrôle par les leaders des partis, facilitant ainsi les discussions consociatives. Il existe néanmoins un danger toutefois : si le scrutin proportionnel est utilisé avec un seuil de distribution des sièges trop bas, des extrémistes pourraient ruiner les accords consociationnels parce qu'ils pourront former leur propre parti et gagner des soutiens sans réduire les voix et le partage des sièges dans leur bloc ethnique. L'exemple d'Israël illustre bien cela. D'autres accomodationnistes préfèrent le vote préférentiel dans sa forme proportionnelle parce que le seuil est plus élevé que la plupart des scrutins

proportionnels et peut faciliter les transferts en faveur de candidats préparés à partager le pouvoir.

Troisième élément fondateur de la consociation : l'autonomie et l'autogouvernement des communautés, par la reconnaissance de sociétés parallèles, égales mais différentes et le rejet d'une hiérarchie entre les groupes. L'autogouvernement des communautés peut entraîner une sorte d'autonomie fonctionnelle qui permet des statuts civils particuliers, des systèmes scolaires et universitaires séparés et des médias publics séparés. Elle peut également prendre la forme d'une autonomie territoriale pluraliste dans une fédération.

Enfin, la consociation prévoit des droits de veto pour éviter une réforme constitutionnelle ou législative qui menacerait les intérêts fondamentaux d'une communauté. En Irak, par exemple, une réforme constitutionnelle doit être votée à la majorité absolue des citoyens et il ne doit pas y avoir opposition des deux tiers de ceux qui votent dans trois circonscriptions. Cela donne dans les faits un droit de veto aux Kurdes, aux Sunnites et aux Chiites. Mais ces droits de veto peuvent avoir pour effet soit de bloquer le processus pour tout le monde, soit avoir pour effet de permettre aux autres groupes de continuer la réforme avec pour conséquence une asymétrie dans les politiques publiques.

Conclusion

On le voit, construire un système juridique répondant au pluralisme sociétal de la Nouvelle-Calédonie pour que chacun y trouve sa place et son bonheur nécessite de sortir d'une vision purement occidentale du droit. Certains parleront alors de droit postcolonial et il y a certainement de cela. L'idée reste néanmoins de ne pas laisser le droit et les principes imposés par une pensée européenocentrée faire obstacle à une construction politico-institutionnelle répondant à un projet de société, que celui-ci passe par la création d'un État-nation calédonien qui a néanmoins du mal à convaincre de sa pertinence ou par la mise en œuvre des théories accommodationnistes qui s'éloignent d'une vision jacobine de l'État mais qui apparaît mieux à même de répondre au pluralisme sociétal néo-calédonien.

3. Références bibliographiques

3.1. OUVRAGES

Dictionnaire Larousse.

<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/int%C3%A9gration/43533>

Encyclopedia Universalis.

<https://www.universalis.fr/dictionnaire/accommodation/>

LIJPHART, A. (1977). *Democracy in Plural societies: a comparative exploration*, Yale University Press.

3.2. CHAPITRES D'OUVRAGES

HOROWITZ, D. (1990). Ethnic conflict management for policymakers. Dans J. V. Montville (dir.), *Conflict and peacemaking in multiethnic societies*. Lexington books.

HOROWITZ, D. (2000). Constitutional design: an oxymoron? Dans I. Shapiro et S. Macedo (dir.), *Designing democratic institutions*. Nomo Series n° 42, New York University Press.

HOROWITZ, D. (2002). Making moderation pay: the comparative politics of ethnic conflict management. Dans J. V. Montville (dir.), *Conflict and peacemaking in multiethnic societies*, Oxford University Press, USA.

3.3. JURISPRUDENCE

CAA PARIS, 12 janvier 2024, n° 22PA05499, *EPLP*.

CONSEIL D'ÉTAT, 13 août 2013, n° 370902, *Commune de Saint Leu*.

TA DE NOUVELLE-CALÉDONIE, 28 décembre 2023, aff. n° 2300319, *EPLP*.

TA DE NOUVELLE-CALÉDONIE, 17 mai 2023, aff. n° 2300167, *EPLP*.

TA DE NOUVELLE-CALÉDONIE, 27 octobre 2022, aff. n° 2100436, *EPLP*.

3.4. TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Délibération n° 2023-28/API du 29 juin 2023 relative au code de l'environnement de la province des îles Loyauté

Code de l'environnement de la province des îles Loyauté

3.5. CONFÉRENCES, DISCOURS ET INTERVIEW

METZDORF, N. (2023). Interview sur RRB 24 février 2023. <https://generations.nc/2023/02/24/rrb-nicolas-metzdorf-sujet-requin-24-02-2023/>

NAISSELINE, O. (2024). Intervention au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, séance du 18 janvier 2024.

WRIGHT, K. (2024). Intervention au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, séance du 18 janvier 2024.

3.6. RESSOURCES NUMÉRIQUES

<https://www.adraf.nc/la-terre-en-nouvelle-caledonie/terres-coutumieres#repartition>

<https://www.isee.nc/component/phocadownload/category/193-recensement?download=1980:rp2019-population-menages-logement-province>.