

# Advance Unedited Version

Distr. générale  
14 septembre 2011  
Français  
Original: anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Dix-huitième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement**

## **Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya\***

Additif

### **La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France)\*\***

#### *Résumé*

Le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya, s'est rendu en visite officielle en Nouvelle-Calédonie, collectivité française *sui generis*, du 6 au 13 février 2011; il s'est rendu dans la Province Nord et la Province Sud, sur la Grande Terre, ainsi que dans la Province des îles Loyauté. Il a rencontré des représentants du Gouvernement français, des représentants du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, des autorités municipales, des membres de plusieurs communautés kanak et de leurs instances dirigeantes, dont des conseils et des chefs coutumiers, des représentants de plusieurs associations kanak, des membres de partis politiques, de syndicats, de diverses associations civiles et de représentants des intérêts miniers. Du 22 au 24 juin 2011, il a séjourné à Paris où il a rencontré des représentants du Gouvernement français pour poursuivre ses entretiens sur la situation des peuples autochtones de Nouvelle-Calédonie.

Le présent rapport s'appuie sur les informations que le Rapporteur spécial a recueillies au cours de son voyage, sur des communications écrites et sur les résultats de recherches indépendantes. Le Rapporteur spécial fait plusieurs recommandations au regard des normes internationales, afin de concourir à l'effort actuel de promotion des droits du peuple kanak

\* Soumission tardive

\*\* Le résumé paraît dans toutes les langues officielles. Le rapport, qui y est annexé n'est diffusé que dans la langue d'origine et en français.

dans le contexte de l'exécution de l'Accord de Nouméa et du processus de décolonisation soutenu par l'Organisation des Nations Unies.

## Annexe

### Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones sur la situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France)

#### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–5	3
II. Le peuple kanak .....	6–9	4
III. L'Accord de Nouméa .....	10–13	5
IV. Les droits des Kanak dans le contexte de la décolonisation et de la protection internationale des peuples autochtones .....	14–17	6
V. Questions relatives aux droits de l'homme .....	18–63	7
A. Pouvoir coutumier et administration de la justice .....	20–23	7
B. Participation des Kanak à la vie politique et au gouvernement .....	24–28	8
C. Terres et ressources .....	29–40	10
D. Langue kanak .....	41–44	13
E. Conservation et diffusion de la culture et du patrimoine kanak .....	45–48	14
F. Disparités sociales et économiques persistantes .....	49–58	15
G. Enfance et jeunesse .....	59	17
H. La condition de la femme kanak .....	60–63	17
VI. Conclusions et recommandations .....	64–67	18
A. Cadre juridique et politique général .....	64–67	18
B. Questions relatives aux droits de l'homme .....	68–91	19

## I. Introduction

1. Les pages qui vont suivre exposent la situation des droits de l'homme du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie, collectivité française *sui generis*<sup>1</sup>. Il s'appuie sur les renseignements fournis au Rapporteur spécial pendant qu'il séjournait en Nouvelle-Calédonie, du 6 au 13 février 2011, et à Paris, du 22 au 24 juillet 2011, ainsi que sur des communications écrites qui lui ont été présentées et les résultats de recherches indépendantes. Il s'est déplacé avec la coopération du Gouvernement français et des autorités et des chefs autochtones de Nouvelle-Calédonie.

2. Pendant son séjour en Nouvelle-Calédonie, le Rapporteur spécial s'est rendu dans la Province Nord et la Province Sud sur l'île principale du territoire, la Grande Terre, ainsi que dans la Province des îles Loyauté. Sur la Grande Terre, il est allé dans les communes de Nouméa, Koné, Poro, Thio et Sarraméa; dans l'archipel des Loyauté, sur les îles Lifou et Ouvéa. Il a rencontré des représentants du Gouvernement français, y compris le Haut-Commissaire, les sous-préfets de la Province Nord et des îles Loyauté, ainsi que le juge du tribunal de Lifou. Il a rencontré des représentants du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, dont le Président, le Vice-Président et des membres du Cabinet, les Premier et Deuxième Vice-Présidents du Congrès, le Sénat coutumier, des représentants de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF), les présidents des Assemblées provinciales de la Province Nord, de la Province Sud et des îles Loyauté, ou leurs adjoints, les maires de Koné et Maré, ainsi qu'un représentant du maire de Nouméa.

3. Le Rapporteur spécial est heureux d'avoir été reçu par les autorités et les membres de plusieurs communautés kanak, dont les conseils et chefs coutumiers d'Ajië Aro, Hoot ma Waap et Paici-Camuki, et d'avoir eu ainsi l'occasion de les rencontrer. Il a également rencontré des représentants de plusieurs associations kanak, dont le Conseil national pour les droits des peuples autochtones (NCPDA), les associations de quartier de Montravel, Tindu et Nouville, Nouméa, le Comité de revendication indigène (CRI), l'Association des 33 communes, le Groupe dynamique autochtone LKS, l'Union nationale du peuple kanak (UNPK), l'Association de la renaissance culturelle, plusieurs Groupes de droit particulier local (GDPL), le Conseil féminin de la Province Nord et des îles Loyauté et plusieurs associations représentant la jeunesse kanak. Il s'est aussi entretenu avec des membres des partis politiques, à savoir le Front de libération nationale kanak socialiste (FLNKS) et le Parti travailliste (PT), des syndicats, dont l'Union des syndicats des travailleurs kanak et des exploités, la Confédération nationale des travailleurs du Pacifique et le Syndicat autonome des policiers de Nouvelle-Calédonie, des Services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie, de l'Union des groupements des parents d'élèves (EGPE) et des associations écologistes, dont Corail vivant, Réveil quotidien et Sauvegarde de la nature néo-calédonienne. Enfin, il a pu rencontrer des représentants des intérêts miniers de Koniambo et Vale-New Caledonia et s'est rendu à la prison du Camp Est de Nouméa.

4. À Paris, le Rapporteur spécial a eu le plaisir d'être reçu par la Ministre chargée de l'outre-mer, Marie-Luce Penchard; le Conseiller du Premier Ministre pour les questions d'outre-mer, Pierre Frogier; et Maurice Ponga, membres de l'Assemblée nationale et du Parlement européen représentant la Nouvelle-Calédonie; Vincent Bouvier, Délégué général

---

<sup>1</sup> La Nouvelle-Calédonie est le seul territoire d'outre-mer de la République française doté de ce statut particulier, qui correspond à son avancée sur la voie de l'autonomie, y compris la dévolution progressive et irréversible des compétences du Gouvernement français au Gouvernement néo-calédonien (voir Ministère de l'outre-mer) et la création d'une citoyenneté de Nouvelle-Calédonie (voir la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, art. 4).

à l'outre-mer; et Nicolas de Rivière, chef de la direction de l'Organisation des Nations Unies et des institutions internationales au Ministère des affaires étrangères. Il a également eu l'occasion de s'entretenir avec les membres de la Commission nationale consultative sur les droits de l'homme et le Secrétaire général de l'Inspection générale des services pénitentiaires. Une visite a été organisée à la Maison de la Nouvelle-Calédonie et au Musée du Quai Branly, consacré aux arts premiers.

5. Le Rapporteur spécial tient à remercier de leur généreuse hospitalité les communautés kanak auprès desquelles il s'est rendu. Il remercie également les élus de France et de Nouvelle-Calédonie, notamment les membres du Sénat coutumier, de l'avoir aidé à organiser et conduire sa tournée en Nouvelle-Calédonie, ainsi que les représentants du Gouvernement français de lui avoir offert leur coopération et leur aide pendant son séjour à Paris.

## II. Le peuple kanak

6. Le peuple autochtone de la Nouvelle-Calédonie est le peuple kanak. C'est l'une des ethnies mélanésiennes qui peuplent plusieurs îles disséminées dans le Pacifique Sud. La société kanak traditionnelle est organisée en clans, dont les membres ont des ancêtres communs et une même origine géographique. Dans le passé, et encore maintenant dans une certaine mesure, les Kanak vivaient de la pêche, de la cueillette et de l'agriculture, mais aujourd'hui, beaucoup sont salariés et cherchent les occasions qu'offre l'économie de marché. Les clans kanak se différencient d'eux-mêmes en clans «de terre» ou «de mer», selon le site et le métier d'origine de leurs ascendants.

7. La France a pris possession de la Nouvelle-Calédonie en 1853, date qui marque le début d'une période d'affrontements violents à l'issue desquels les clans kanak ont été déplacés de force et évincés de vastes superficies de terre. Ils ont été installés dans des «réserves» indigènes et placés sous le régime de l'indigénat, encadrement juridique qui interdisait aux Kanak, entre autres restrictions, de quitter leur réserve sans autorisation. Pendant cette période, la France a activement colonisé la Nouvelle-Calédonie, d'abord en y créant une colonie pénitentiaire – dont les prisonniers, une fois accomplie leur sentence, se voyaient offrir un lopin de terre –, puis en encourageant l'implantation des Européens et en faisant venir de la main-d'œuvre agricole d'Asie. Les Kanak se sont battus contre la colonisation dans une série de batailles sanglantes, mais, dès avant 1920, dominée par la puissance militaire et décimée par la maladie, leur population était passée de 60 000 personnes au moment du premier contact avec les Européens, à 27 000 à peine. Après la Deuxième Guerre mondiale, la France a aboli le Code de l'indigénat et accordé la citoyenneté française aux Kanak.

8. Selon le gouvernement français, les données du recensement de 2009 indiquent une population kanak de 99 078 personnes, soit un peu plus de 40 % de la population totale de la Nouvelle-Calédonie. La population kanak est irrégulièrement répartie entre les trois provinces et, selon les données du recensement de 2009, représente 94 % de la population des îles Loyauté, 74 % de la population de la Province Nord et 27 % de la population de la Province Sud, plus densément peuplée. Ces proportions sont jugées encore valables aujourd'hui.

9. Bien qu'ils constituent le groupe démographique le plus nombreux de Nouvelle-Calédonie, les Kanak vivent dans des conditions socioéconomiques d'une relative pauvreté (voir *infra*, par. 49). Ces dernières années, plusieurs initiatives ont visé à remédier aux handicaps auxquels les Kanak font face du fait de la colonisation, et plusieurs points d'entente sont apparus entre les divers secteurs kanak et non kanak de la société néo-calédonienne et en France à propos de l'avenir du territoire. Si ce genre d'initiative

donne l'espoir d'une certaine amélioration du sort des Kanak et promet que les vestiges enracinés de l'oppression coloniale seront extirpés, des obstacles s'opposent encore à la pleine jouissance des droits de l'homme des Kanak.

### III. L'Accord de Nouméa

10. L'Accord de Nouméa est l'expression du large consensus qui s'est réalisé sur la façon d'édifier l'avenir de la Nouvelle-Calédonie et de remédier aux inégalités dont souffrent les Kanak. Cet accord-cadre a défini le statut de la relation entre la Nouvelle-Calédonie et la France, créé les institutions publiques actuelles de Nouvelle-Calédonie et poussé le mouvement actuel en direction de la décolonisation. Conclu en 1998 par le Gouvernement français, la coalition néo-calédonienne militant pour l'indépendance (FLNKS) et le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR)<sup>2</sup>, l'Accord de Nouméa est soutenu largement à la fois par les Kanak et les non-Kanak de Nouvelle-Calédonie. Il a pris force de loi après son incorporation dans le Code civil français par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, et l'amendement apporté par voie de conséquence à la Constitution de la République française. L'Accord de Nouméa s'appuie sur l'accord de paix historique que constituent les Accords de Matignon signés en 1988, qui ont mis fin aux affrontements violents qui, dans les années 70 et 80, caractérisaient les réactions au mouvement nationaliste kanak mené par le FLNKS.

11. L'Accord de Nouméa de 1998 est souvent cité en raison des principes qu'il fixe dans son préambule, où le peuple kanak est reconnu comme habitant d'origine du territoire, où sont décrits les ravages causés par le colonialisme français à ses débuts et les effets durables qu'il a exercés sur l'identité et le bien-être des Kanak, et qui rappelle les vagues migratoires qui ont peuplé le territoire. L'Accord prescrit un avenir commun tel que le peuple kanak, les communautés de colons français et les autres groupes qui vivent en Nouvelle-Calédonie aient le même droit de résider dans le pays. Le Rapporteur spécial a constaté que ce cadre fondamental, qualifié par beaucoup d'expédient politique, a été largement accepté comme pierre angulaire de la future Nouvelle-Calédonie. Dans ce cadre donc, l'Accord reconnaît l'identité kanak et les institutions coutumières, et prévoit certaines mesures susceptibles de promouvoir l'expression de la culture kanak. Il dynamise l'investissement financier et la création de capacités dans les régions les plus peuplées et les plus appauvries, essentiellement la Province Nord et les îles Loyauté, afin de «rééquilibrer» le pays.

12. De façon plus générale, l'Accord fixe le plan de marche d'une décolonisation graduelle et de l'émancipation de la Nouvelle-Calédonie. Cela couvre la dévolution irréversible des compétences d'État de la France, sauf certains pouvoirs qui lui restent réservés<sup>3</sup>, à des institutions publiques représentatives du peuple néo-calédonien et contrôlées par lui, et est assortie d'une date limite pour l'organisation d'un référendum sur la question de l'indépendance, référendum qui se tiendra pendant la quatrième législature quinquennale suivant la signature de l'Accord, soit entre 2014 et 2019. La consultation portera sur les points de savoir si les pouvoirs régaliens réservés doivent tous être transférés à la Nouvelle-Calédonie, si celle-ci doit devenir un État indépendant, avec les responsabilités qui en découlent, et si la citoyenneté néo-calédonienne doit être organisée en nationalité néo-calédonienne. Si les suffrages se prononcent contre l'indépendance pleine et entière, l'Accord prévoit des référendums annuels pendant les deux années qui

<sup>2</sup> Sans objet en français.

<sup>3</sup> Il s'agit de l'administration de la justice, du maintien de l'ordre public, de la sécurité et de la défense, de la nationalité, de la monnaie et du budget, et des relations internationales.

suivent; après quoi, si la réponse est toujours négative, les partenaires politiques se réuniront pour aviser de la voie à suivre<sup>4</sup>.

13. Selon l'Accord, la citoyenneté néo-calédonienne donne le droit de vote à certaines consultations particulières, par exemple le prochain référendum sur l'indépendance. La condition de cette citoyenneté est le fait d'avoir été résident dans le pays avant la signature des Accords de Matignon de 1988. Il sera donc question à la section V, de la constitution des listes électorales.

#### **IV. Les droits des Kanak dans le contexte de la décolonisation et de la protection internationale des peuples autochtones**

14. Avec l'Accord de Nouméa, la Nouvelle-Calédonie s'est engagée dans un mouvement qui relève du régime de la décolonisation de l'Organisation des Nations Unies. Dans sa résolution 65/113, l'Assemblée générale s'est félicitée des progrès intervenus en Nouvelle-Calédonie depuis la signature de l'Accord. Celui-ci met en place le cadre territorial du processus qui mènera à la décolonisation. Il reconnaît explicitement l'identité autochtone kanak mais affirme aussi la légitimité de la présence des Français et des autres groupes sur le territoire.

15. D'autre part, les Kanak jouissent de certaines protections internationales en tant que peuple autochtone, protections fixées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones: ces dispositifs confortent et complètent les principes fondamentaux de l'Accord de Nouméa. La France a voté en faveur de cette Déclaration quand elle a été adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007, comme l'a fait l'écrasante majorité des États Membres. Si le texte envisage essentiellement les droits des peuples autochtones dans les pays indépendants, les principes qu'il consacre s'appliquent avec autant de force à la Nouvelle-Calédonie, comme l'a reconnu le Gouvernement français au Rapporteur spécial.

16. Le Rapporteur spécial constate la position centrale qu'occupe le droit à l'autodétermination tant dans le régime de la décolonisation que dans celui des droits des autochtones, le droit de choisir son propre destin étant affirmé comme un droit appartenant à tous les peuples dans les résolutions 1514 (XV) du 14 décembre 1960 et 1541 (XV) du 15 décembre 1960 de l'Assemblée générale, qui sont en faveur de la décolonisation des territoires non autonomes, et comme un droit des peuples autochtones, en particulier dans la Déclaration de 2007. Comme celle-ci le montre bien, le droit à l'autodétermination d'un peuple autochtone, ici les Kanak, ne s'accomplit pas nécessairement par la décolonisation de l'ensemble du territoire où ce peuple vit aux côtés d'autres populations.

17. Alors que la Nouvelle-Calédonie se prépare au référendum d'après-2014 sur le statut du territoire, il est d'une importance décisive que les Kanak et les non-Kanak comprennent que l'autodétermination a bien d'autres aspects que la simple qualité d'État ou le statut politique officiel de l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. L'Accord de Nouméa, largement appuyé par les Kanak, peut lui-même être considéré comme une étape dans l'exercice du droit à l'autodétermination; la question de la souveraineté néo-calédonienne qu'anticipe l'Accord fixera les principaux aspects du contexte dans lequel ce droit à l'autodétermination s'exprimera à l'avenir. Cependant, le droit d'un peuple autochtone à l'autodétermination a une signification particulière, comme les autres droits proclamés dans la Déclaration. De la même façon, l'affirmation de l'identité kanak et les principes connexes qu'énonce l'Accord de Nouméa conserveront toute leur signification quelle que

<sup>4</sup> Accord de Nouméa, art. 5.

soit la décision qui sera prise quant à la souveraineté de l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie.

## V. Questions relatives aux droits de l'homme

18. Le Rapporteur spécial est convaincu que l'Accord de Nouméa et le processus qu'il cherche à promouvoir sont des étapes importantes dans l'inversion de la tendance historique à l'oppression des Kanak et dans l'instauration à leur intention de conditions de vie dignes en Nouvelle-Calédonie. Il n'en est pas moins évident que les Kanak ont encore du mal à maintenir et développer à leur façon les multiples aspects de leur identité culturelle, à participer pleinement à la vie politique et au gouvernement, à améliorer leur vie quotidienne sur le plan économique et social et à se protéger de la discrimination. Le Rapporteur spécial a entendu dire à plusieurs reprises que l'Accord de Nouméa n'était pas mis en œuvre assez complètement et que les personnalités politiques dominantes du pays et les représentants du Gouvernement français ne comprenaient ni ne respectaient suffisamment la signification contemporaine des aspects centraux de l'identité kanak, comme la coutume qui organise les pouvoirs, les compétences, les biens-fonds et la propriété des ressources.

19. L'analyse qui va suivre traite de certaines des grandes problématiques que le peuple kanak devra résoudre dans le domaine des droits de l'homme et présente des éléments positifs ainsi que les défis qu'il lui faut encore relever. Elle ne prétend pas du tout présenter la totalité des questions qu'ils auront à résoudre ni des informations qui ont été fournies à ce propos au Rapporteur spécial.

### A. Pouvoir coutumier et administration de la justice

20. L'une des caractéristiques de l'identité culturelle et de l'autodétermination kanak est la structure institutionnelle et légale traditionnelle qui régit les relations entre clans et communautés kanak et à l'intérieur même de ces groupes. La société kanak présente plusieurs instances coutumières d'autorité émanant d'institutions historiques façonnées par le temps, des 4 ou 5 000 clans familiaux aux huit aires coutumières qui composent le territoire<sup>5</sup>. Les clans sont dirigés par des chefs de clan et constituent 341 tribus, dirigée chacune par un chef de tribu<sup>6</sup>. Les tribus sont elles-mêmes regroupées en 57 chefferies ou districts coutumiers, chacun mené par un chef principal et formant les subdivisions administratives des aires coutumières. Les Accords de Matignon de 1988 ont donné une existence formelle aux huit aires coutumières et à leurs chefferies traditionnelles, lesquelles se réunissent pour former le Conseil coutumier de la Nouvelle-Calédonie. L'Accord de Nouméa a fait de cet organe le Sénat coutumier actuel, qui comprend deux représentants de chacune des huit aires coutumières et qui, d'une manière générale, a reconnu la légitimité des autorités coutumières<sup>7</sup>.

21. Ce système hiérarchique gigogne est aussi le fondement de la justice coutumière: les différends sont réglés si possible à l'amiable entre chefs ou responsables subalternes, et déférés s'il y a lieu aux chefs de clan, aux chefs de tribu et aux chefs principaux. Selon le droit français, un statut particulier connu sous le terme de « statut civil coutumier » a été

<sup>5</sup> Si chaque clan kanak fait remonter son histoire à un mythe fondateur, les aires coutumières ont été créées dans les années 80 par la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, texte qui a précédé les Accords de Matignon.

<sup>6</sup> Maison de la Nouvelle-Calédonie, *La population de Nouvelle-Calédonie* (2008).

<sup>7</sup> Accord de Nouméa, art. 1.2.

reconnu au peuple kanak, ce qui lui permet d'avoir recours aux autorités coutumières en ce qui a trait aux questions liées au statut civil comme le mariage, l'adoption et les successions, et dans certaines affaires foncières. Le Rapporteur spécial a appris que la méthode kanak de résolution d'un litige civil était le recours à l'appareil coutumier et que le système français respectait normalement les décisions prises par cette voie. Cependant, on a fait prendre conscience au Rapporteur spécial de la frustration qu'éprouvent les autorités coutumières, dont la compétence est strictement limitée par la France, surtout en matière pénale.

22. Même si le système judiciaire coutumier des Kanak continue de fonctionner, la «justice» reste l'un des «pouvoirs régaliens» de la France qui ne sera pas dévolu à la Nouvelle-Calédonie avant qu'elle soit indépendante. Dans les procédures civiles devant les tribunaux de droit commun, on s'efforce quelque peu d'appliquer le droit coutumier kanak ou de le prendre en considération. L'État fournit des assesseurs coutumiers qui aident les juges à comprendre les règles coutumières et le rôle qu'elles jouent dans le règlement des différends. Les deux parties peuvent avoir recours à des assesseurs quand elles sont kanak mais de tribus ou de clans différents dotés de systèmes coutumiers différents, ou lorsque, kanak toutes les deux, elles choisissent pour une raison ou pour une autre de porter leur différend devant un tribunal civil de droit commun.

23. En pratique, le juge qui prononce une sentence pénale peut prendre en considération le contexte social de l'intéressé, y compris, s'il y a lieu, la justice coutumière qui lui a déjà été appliquée. Mais le droit français ne contient pas de disposition permettant expressément l'application du droit coutumier en matière criminelle. En fait, certains traits de la justice pénale coutumière, – châtiments corporels, impossibilité pour l'accusé de se défendre, châtiments collectifs – sont interdits par le Code pénal français et sont considérés incompatibles avec les engagements de la France dans le domaine des droits de l'homme. De plus, l'exécution des peines imposées par les autorités kanak en vertu du droit coutumier peut dans certaines circonstances constituer en elle-même une infraction à ce même Code. Selon les informations données au Rapporteur spécial, on se trouve donc dans une sorte de vide juridique, tel que le système pénal français est considéré par les autorités coutumières comme insuffisant pour réprimer les délinquants kanak, mais que, parallèlement, l'exercice de la justice pénale coutumière n'est pas autorisé par la législation française. De surcroît, les infractions pénales sont, comme en matière civile, couramment réglées par les chefs coutumiers, qui s'en tiennent aux procédures et aux sentences coutumières.

## **B. Participation des Kanak à la vie politique et au gouvernement**

24. L'autodétermination d'un peuple autochtone signifie que ce peuple non seulement entretient des institutions d'autorité autonomes, mais dispose aussi du droit de participer pleinement à la vie de l'État, comme l'affirme l'article 5 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. L'Accord de Nouméa prévoit la création d'un Congrès de la Nouvelle-Calédonie réunissant les représentants des trois Assemblées provinciales, dont 59 % représentant la Province Sud, 28 % la Province Nord et 13 % la Province des îles Loyauté, ce qui correspond à la composition de la population<sup>8</sup>. Au total, les représentants kanak comptent pour environ 48 % du Congrès. La plupart des Kanak sont apparemment pour les partis politiques favorables à l'indépendance affiliés au FLNKS, mouvement de libération nationale des années 70 et 80; la plupart des Néo-Calédoniens d'ascendance européenne tiennent pour les partis loyalistes ou non-

<sup>8</sup> Voir Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, *Composition du Congrès*, à consulter à l'adresse: [http://www.gouv.nc/portal/page/portal/gouv/institutions/congres/composition\\_congres](http://www.gouv.nc/portal/page/portal/gouv/institutions/congres/composition_congres).

indépendantistes. Selon l'Accord, le Congrès nomme le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, selon une répartition également proportionnée, conduit par le chef de l'exécutif qu'est le Président du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

25. Selon le cadre arrêté dans l'Accord de Nouméa, les Kanak participent aussi plus largement à la vie politique du Territoire par l'intermédiaire du Sénat coutumier, organe consultatif composé de 16 sénateurs, soit deux pour chacune des huit aires coutumières<sup>9</sup>. Le Congrès doit consulter le Sénat coutumier sur toute question touchant à l'identité kanak, mais en cas d'impasse entre les deux organes, c'est le Congrès qui prévaut<sup>10</sup>. Le Sénat coutumier peut proposer et mettre aux voix de nouvelles lois concernant l'identité kanak<sup>11</sup>. Enfin, ses membres siègent au Conseil économique et social, organe consultatif qui doit être consulté chaque fois que le Congrès débat d'une question d'ordre économique ou social<sup>12</sup>.

26. Le Rapporteur spécial a entendu de très nombreuses voix se prononcer en faveur du Sénat coutumier, mais il a aussi pris connaissance des frustrations qu'engendre le fait que le Congrès ne soit pas tenu d'accepter ses propositions, car les décisions du Sénat ne sont pas contraignantes, et le fait qu'il ne puisse soutenir certaines activités parce que son financement est limité. De surcroît des représentants kanak lui ont dit craindre que l'autorité du Sénat coutumier ne soit compromise par la dévolution des compétences à la Nouvelle-Calédonie et diluée en direction des collectivités provinciales et communales.

27. Si les Kanak sont plutôt bien représentés dans les organes politiques, ils le sont peu dans les administrations publiques. Certains efforts ont été entrepris pour y remédier. Le programme des «400 cadres» destiné aux cadres et cité à l'article 4.1.2 de l'Accord de Nouméa a permis de former de 600 à 750 cadres kanak, soit à peu près 75 % des finissants. Le programme exige maintenant une participation à 80 % mélanésienne. Il faudra cependant faire de nouveaux efforts pour que les Kanak soient représentés dans l'administration, surtout à un rang élevé. Selon les données fournies par le Sénat coutumier, alors qu'il y a aujourd'hui 528 Kanak dans la fonction publique (sur 3 660 fonctionnaires), 57 sont cadre moyen ou supérieur.

28. Le système électoral est la dernière difficulté qui s'oppose à la participation des Kanak à la vie politique. Le Rapporteur spécial a appris que le nombre de Kanak non inscrits sur leur liste électorale pour une raison ou pour une autre s'élevait à 1 500 personnes. Il constate avec satisfaction qu'on a entrepris de remédier à cette situation et de faire en sorte que tous les citoyens kanak puissent exercer leur droit de vote, non seulement lors du référendum d'après-2014 mais aussi lors de toutes les consultations nationales et provinciales. L'exercice du droit de vote se heurte également aux règlements qui exigent des citoyens qu'ils votent dans la province où ils sont inscrits. Beaucoup de Kanak qui se sont inscrits dans la Province Nord ou les îles Loyauté ont migré vers le Grand Nouméa et le coût du déplacement fait qu'ils se trouvent de fait privés de leur droit.

### C. Terres et ressources

29. Les droits sur les terres et les ressources naturelles sont également importants pour l'identité et l'autodétermination des Kanak, ainsi que pour leur bien-être et leur

<sup>9</sup> Les sénateurs sont choisis selon la coutume de leur communauté, sauf pour la première nomination, en 2005, à l'occasion de laquelle ils ont tous été élus par consultation populaire. Voir la loi organique n° 99/209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, art. 137.

<sup>10</sup> Accord de Nouméa, art. 2.1.4 a).

<sup>11</sup> Loi organique n° 99/209, art. 145.

<sup>12</sup> Accord de Nouméa, art. 2.1.4 b).

développement économique. L'article 26 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones confirme le lien fondamental qui existe entre les autochtones et les terres et les ressources qu'ils occupent ou utilisent traditionnellement. L'article 1.4 de l'Accord de Nouméa se fait l'écho de cette affirmation en disant que «L'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre.» Le mythe d'origine des Kanak se réfère à divers accidents de terrain et les noms de clans renvoient souvent au lieu d'origine de l'ancêtre fondateur. Pendant les cérémonies, un membre du clan peut réciter le nom des lieux par lesquels ses ancêtres sont censés être passés, définissant ainsi son ascendance et fondant une alliance avec les autres clans qui ont des droits sur les lieux dont il s'agit. Plusieurs clans peuvent avoir sur telle ou telle terre des droits coutumiers concurrents.

### **Réforme foncière et rôle de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier**

30. L'organisme public qu'est l'ADRAF, l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier, a pour mission selon l'Accord de Nouméa de gérer la réforme foncière et de lever et cadastrer les terres coutumières. L'ADRAF dispose d'un budget annuel qui lui permet d'acheter des terres à des colons privés ou à des administrations publiques pour les allouer à des clans kanak qui disposent sur elles de droits de propriété traditionnels. Ces vingt dernières années, elle a enregistré 125 000 hectares de terres au nom de clans kanak, essentiellement des terres réputées domaniales mais avec une certaine redistribution de terres privées. Pour faciliter ces cessions, les clans kanak ont été institués en «Groupements de droit particulier local» (GDPL), qui sont les titulaires officiels des terres. Les terres titularisées ont un statut coutumier particulier qui les rend inaliénables mais également incessibles et indivisibles. Au total, environ 300 000 hectares de la Grande Terre sont dorénavant des terres coutumières, ce qui équivaut à la superficie des terres privées de toute l'île, la plus grande de l'archipel néo-calédonien<sup>13</sup>.

31. Il n'en reste pas moins que même si la redistribution des terres s'est traduite par la cession de superficies non négligeables au peuple kanak, les représentants de celui-ci se sont dit déçus que leurs revendications foncières soient restées lettre morte après avoir été présentées à l'ADRAF, et que de nombreuses réclamations restent en souffrance. De surcroît, l'Accord de Nouméa prévoit en son article 1.4 l'institution d'un cadastre des terres coutumières afin d'aider à résoudre les litiges fonciers, mais cette disposition n'a pas été mise en œuvre jusqu'à présent. Le Sénat coutumier, qui siège au Conseil d'administration de l'ADRAF, s'est dit intéressé par un rôle de chef de file à l'Agence aux fins de la création du cadastre coutumier, et d'un fonds de mise en valeur des terres coutumières, et de la mise en place d'un nouveau dispositif de règlement des litiges fonciers qui apparaissent entre autochtones et entre clans autochtones<sup>14</sup>.

### **Accès à la mer**

32. Il est important pour les Kanak d'avoir accès à la mer pour pratiquer la pêche de subsistance, la récolte de coquillages et les rites religieux. Pour certains clans, la mer fait partie intégrante de l'identité. Cependant, le Rapporteur spécial a appris de plusieurs sources kanak que les propriétaires des biens privés en bordure de la côte les empêchaient d'accéder aux lieux de pêche dans certains endroits.

<sup>13</sup> Voir ADRAF, *Cartographie des terres coutumières*, à consulter à l'adresse [http://www.adraf.nc/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58&Itemid=78](http://www.adraf.nc/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=78).

<sup>14</sup> Sénat coutumier, *Rapport du Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie sur la situation actuelle du peuple kanak de la Kanaky-Nouvelle-Calédonie* (8 février 2011).

33. Le Rapporteur spécial constate une éventuelle incompatibilité entre l'ordre juridique de l'État, dans lequel les parages marins et le littoral sont de régime domanial, et la mise en valeur et l'utilisation traditionnelles de ces mêmes lieux par les Kanak. Il a entendu des chefs kanak se plaindre de ne pouvoir exclure les non-Kanak pendant les rituels, ce qui les gêne dans la pratique de leurs coutumes et de leurs cultes. Cela peut être source de conflits, comme on l'a vu aux îles Loyautés où un maire kanak a été déféré à la justice pour avoir essayé d'empêcher des touristes d'aller sur la plage pendant une «cérémonie de l'igname».

34. Le Rapporteur spécial note que même si les Kanak ont besoin des mêmes permis de pêche que les autres citoyens néo-calédoniens, les Provinces peuvent les exempter de cette obligation pour des motifs rituels, notamment lorsqu'il s'agit de capturer des tortues et des lamantins, ou les autoriser à pêcher dans les réserves naturelles<sup>15</sup>.

### Les mines et la protection de l'environnement

35. L'extraction du nickel a commencé en Nouvelle-Calédonie dès que le minerai y a été découvert, dans les années 1860. En règle générale, elle s'est effectuée sur des terres réputées domaniales mais avec lesquelles les Kanak continuent d'entretenir des liens culturels. Les mines proches des villages kanak n'ont pu manquer de modifier le milieu naturel dont ces villages dépendent. Dans le passé, de très petites exploitations extrayaient à ciel ouvert dans tout le massif du centre, avec un encadrement dont la légèreté s'est traduite par une pollution et une dégradation considérables de l'eau et du sol. Les grandes exploitations ont fini par s'installer, par poursuivre les opérations, voire dans certains cas par aggraver les dégâts écologiques, dont on perçoit encore aujourd'hui les effets.

36. Ces dernières années, la nouvelle réglementation et les nouveaux procédés d'extraction marquent la tendance à adopter des pratiques minières plus soucieuses de leur conséquence et offrent des exemples prometteurs de cogestion de l'environnement par les Kanak et les sociétés minières. Par exemple, la Société Le Nickel (SLN), grande entreprise minière, procède à plusieurs activités de restauration de l'environnement et de reboisement et participe à la création d'un fonds qui devrait aider les exploitants à s'entendre avec les autorités locales pour nettoyer les sites mis en valeur avant 1975. Les ruissellements en provenance des mines abandonnées ou des mines à ciel ouvert ne se sont pas interrompus pour autant. Par exemple, dans la région septentrionale de la Province Sud, les Kanak se sont plaints des coulées en provenance de ces mines. On a rapporté que les ruissellements bouchent les cours d'eau, étouffent les poissons, les coquillages et les autres animaux, dégradent les sols agricoles et endommagent le récif en se répandant dans la mer.

37. Le très novateur «Pacte pour un développement durable du Grand Sud» conclu entre les autorités coutumières locales kanak, l'organisation écologiste autochtone Rheebeu Nuu et la société minière brésilienne Vale-New Caledonia<sup>16</sup> prévoit des mécanismes de contrôle et d'atténuation des effets du traitement du nickel dans la Province Sud. Le Pacte garantit aux Kanak que les effets écologiques des chantiers sont surveillés et prévoit qu'ils seront consultés dès les premières phases de la mise en exploitation. Il prévoit également le reboisement des terres au-delà du périmètre du chantier et un comité consultatif écologique coutumier chargé de contrôler les études d'impact et de résoudre ce qui ferait problème. Les

<sup>15</sup> La pêche est réglementée en Nouvelle-Calédonie; les règlements provinciaux, y compris les dérogations accordées aux Kanak à des fins rituelles par le Président de l'Assemblée provinciale dont il s'agit, figure dans le *Mémento sur la réglementation des pêches maritimes* (juin 2004) du Service de la marine marchande et des pêches maritimes, à consulter à l'adresse <https://www.spc.int/coastfish/Countries/NCaledonia/Nouvelle-Caledonie-regs.pdf>.

<sup>16</sup> Voir Vale, *Les communautés voisines: Pacte pour un développement durable du Grand Sud*, à consulter à l'adresse <http://www.vale.nc/pages/communautes/developpement-durable.html>.

autorités kanak se sont dites satisfaites du Pacte et du projet de formation de personnel et de cadres issus de la population locale pour faire fonctionner l'usine. Elles ont aussi exprimé les inquiétudes que suscite l'impact écologique de l'extraction et du traitement du nickel et souligné qu'il fallait veiller à l'application effective des contrôles environnementaux prévus dans le Pacte.

### **Les industries extractives et l'originalité de certains modèles de création de revenu**

38. Le Rapporteur spécial a entendu plusieurs chefs et représentants kanak se plaindre que leur peuple ne tire aucun avantage financier de l'énorme richesse que le nickel apporte au pays. Le Pacte du Grand Sud répond à cette préoccupation par la mise en place d'un mécanisme novateur de répartition des avantages économiques. S'il ne prévoit pour les clans kanak intéressés ni partage des bénéfices ni versement de redevances, il met en place une fondation dotée de la personnalité juridique qui a pour mission d'investir dans des projets de développement dans les communautés voisines. Cette fondation, dirigée par un conseil d'administration composé de représentants des autorités coutumières, d'écologistes kanak, de sénateurs coutumiers et de représentants de la Goro Nickel Company (coexploitante de la mine), financera les projets proposés par les collectivités locales. Parmi les domaines où l'on peut envisager d'en réaliser, il y a le développement social et culturel, y compris la formation et l'éducation, la protection de l'environnement, les activités financières non liées à l'extraction minière et toute initiative susceptible de concourir à un développement durable et participatif de la région. Goro Nickel s'est engagée à investir 160 millions de francs CFP (soit 1 950 000 dollars É.-U.) par an pendant les quatre premières années du Pacte.

39. On trouve dans la Province Nord, en majorité peuplée de Kanak, un autre dispositif original censé produire des avantages économiques dont les Kanak peuvent être parties prenantes. Sous la direction du FNLKS, coalition politique kanak, la Province a lancé une nouvelle forme de coentreprise centrée sur la construction de l'usine de traitement du nickel de Koniambo, chantier qui répond à la volonté de rééquilibrage qui s'exprime dans l'Accord de Nouméa (voir *infra*, par. 40). L'usine est la copropriété de la Province Nord – via une société mixte public-privé – et d'une société privée; la Province détient 51 % du capital.

40. Ce projet a ouvert aux clans kanak d'appréciables perspectives d'emploi et d'utilisation des terres coutumières aux fins du développement économique qui lui est associé. Les trois plus grandes communes de la région, Voh, Koné et Pouembout s'étant associées dans un partenariat public-privé (société d'économie mixte) avec la société minière pour investir dans une société par actions simplifiée de mise en valeur des terres. La société est entrée en partenariat avec les clans kanak pour louer des parcelles de terres coutumières aux prestataires de services et commerces de détail apparus pour desservir la zone industrielle en voie d'expansion de la Province, et à des promoteurs immobiliers haut de gamme. Les clans kanak perçoivent le loyer des parcelles et, une fois les créanciers privés satisfaits (dans quinze ou vingt-cinq ans), ils seront propriétaires et administrateurs d'une zone commerciale bénéficiaire. Outre les avantages que la Province peut attendre de la coentreprise et les revenus que celle-ci produira pour les propriétaires kanak des parcelles ainsi louées, le projet présente par plusieurs aspects des avantages pour la population locale, essentiellement kanak. La main-d'œuvre chargée de construire l'usine est à 82 % néo-calédonienne, dont 52 % de la Province Nord; des sociétés locales se sont créées pour faire une offre pour les marchés liés au chantier. L'exploitant estime qu'il a déjà produit plus de 37 milliards de francs CFP (450 millions de dollars É.-U.) de profit pour la

Province Nord, profit dont il pense qu'il sera cinq fois supérieur à l'avenir (après l'entrée en service de l'usine)<sup>17</sup>.

## D. Langue kanak

41. Il va sans dire que la langue est un marqueur déterminant de l'identité autochtone; le cas du peuple kanak en est assurément la confirmation. L'article 1.3.3 de l'Accord de Nouméa dit que «Les langues *kanakes* sont, avec le français des langues d'enseignement et de culture en Nouvelle-Calédonie»; il appelle à mieux affirmer la présence des langues kanak dans les programmes scolaires et les médias, à dispenser des cours universitaires en kanak, à former les enseignants du primaire et du secondaire aux langues kanak et à créer une académie publique des langues kanak. Cela dit, on a plusieurs fois attiré l'attention du Rapporteur spécial sur le fait que ces directives n'étaient guère mises en application.

42. Plusieurs langues kanak sont en voie de disparition. L'Académie des langues kanak recense 28 langues parlées et une poignée de dialectes, dont quatre comptaient moins de 100 locuteurs<sup>18</sup>. Au moins une des langues relevées par ce recensement, le zire, n'est plus sur la liste de l'Académie. Le Sénat coutumier s'est dit alarmé par la disparition des Néo-Calédoniens parlant une langue kanak et beaucoup de personnes et d'associations kanak ont dit au Rapporteur spécial s'inquiéter de la négligence dont font l'objet la préservation et la reconnaissance des langues kanak, notamment en milieu éducatif, et de la nécessité d'agir immédiatement pour écarter un risque d'extinction à terme.

43. Le Rapporteur spécial croit comprendre que l'un des obstacles qui s'opposent à l'enseignement de la langue et de la culture kanak est la difficulté de répondre à la demande d'enseignants en dehors de Nouméa. Il se félicite de l'initiative dont les membres du Congrès lui ont parlé qui consiste à rechercher des enseignants qui connaissent déjà une langue kanak au lieu d'attendre que les autres aient reçu une formation ou obtenu un diplôme pour telle ou telle langue. Le Rapporteur spécial a appris d'autre part que la France avait mis en place un programme de promotion de l'intégration des Kanak dans la profession d'enseignant.

44. Le Rapporteur spécial a été encouragé d'apprendre qu'une commission du Congrès devait se réunir en février 2011 pour étudier l'enseignement des langues et de la culture kanak<sup>19</sup>; il espère que cette initiative concourra concrètement à l'intégration des langues et de la culture kanak dans les programmes scolaires. Les Kanak ont pris une autre initiative intéressante pendant les conflits qui ont précédé les Accords de Matignon en créant des écoles populaires kanak qui enseignent en kanak, en français et en anglais, et incorporent la formation aux pratiques traditionnelles (la culture de l'igname, par exemple) dans le programme d'études. Ces écoles sont maintenant fermées, mais les chefs kanak ont recommandé de les rouvrir<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Voh-Koné-Pouembout, *Grand Projet VKP*, présenté le 9 février 2011 au Rapporteur spécial; voir Koniambo Nickel, «Retombées économiques», à consulter à l'adresse: [http://www.koniambonickel.nc/index.php?option=com\\_content&task=view&id=35&Itemid=79](http://www.koniambonickel.nc/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=79).

<sup>18</sup> Académie des langues kanak, «Langues», à consulter à l'adresse: <http://www.alk.gouv.nc/portal/page/portal/alk/langues>; voir aussi *Ethnologue*, «Languages of New Caledonia» (nombre de locuteurs selon le dernier recensement), à l'adresse: [http://www.ethnologue.com/show\\_country.asp?name=NC](http://www.ethnologue.com/show_country.asp?name=NC).

<sup>19</sup> Leonard Sam, Vice-Président du Congrès de Nouvelle-Calédonie, entretien avec le Rapporteur spécial, 7 février 2011; la Commission devait entrer en fonction le 8 février 2011.

<sup>20</sup> Sénat coutumier, *Rapport* (voir *supra*, note 22).

## E. Conservation et diffusion de la culture et du patrimoine kanak

45. Si l'on veut créer la cohésion sociale, protéger l'intégrité de la culture kanak et mettre fin à la discrimination dont les Kanak sont l'objet en Nouvelle-Calédonie, il faut faire mieux comprendre et mieux apprécier la culture kanak de la société néo-calédonienne. C'est pourquoi l'article 4.4 de l'Accord de Nouméa transfère à la Nouvelle-Calédonie la tutelle de l'Agence pour le développement de la culture *kanake* (ADCK)<sup>21</sup> et engage la France à fournir l'assistance technique et le financement nécessaires au Centre culturel Tjibaou. Celui-ci, abrité à Nouméa dans un édifice à l'architecture mieux qu'intéressante, travaille à la préservation, à la pérennisation et à l'enseignement de la culture kanak. De plus, l'Accord particulier sur le développement culturel de la Nouvelle-Calédonie<sup>22</sup> conclu en 2002 par la Nouvelle-Calédonie et la France a mis en place un régime de protection et de promotion du patrimoine culturel kanak. Selon cet instrument, la France convient de dresser l'inventaire des documents culturels kanak détenus dans ses musées, de favoriser leur utilisation ou leur cession dans de bonnes conditions et de fournir le financement et le soutien technique qui aidera l'Agence à remplir sa mission de promotion de la culture kanak. Le Rapporteur spécial a entendu parler d'un programme de prêts intermusées France-Nouvelle-Calédonie qui devrait donner le maximum de visibilité et d'intérêt culturel et éducatif aux objets d'art kanak.

46. Selon ce qu'il a fait savoir au Rapporteur spécial, le Sénat coutumier pense qu'il doit jouer le rôle de pilote à l'Agence pour mieux s'occuper de la restitution des objets d'art néo-calédoniens et de la création effective de l'Académie des langues kanak<sup>23</sup>. Il a dit également s'inquiéter de la nécessité de formaliser les droits de propriété sur les biens intellectuels et les savoir-faire traditionnels<sup>24</sup>. Le Rapporteur spécial a lu avec intérêt un projet de loi relatif au statut coutumier des savoirs traditionnels et à la protection des droits intellectuels des autochtones; il suivra avec intérêt l'évolution de cette initiative législative<sup>25</sup>.

47. Le Rapporteur spécial a entendu des interlocuteurs se plaindre que les programmes d'études du primaire ne transmettent pas comme il le faudrait l'histoire de la culture des Kanak et de leur colonisation, que les programmes du secondaire, adaptés du système français, ne traitent pas du tout de cette matière et que les programmes de formation des maîtres n'enseignent pas assez l'histoire et la culture kanak. Le Rapporteur spécial croit comprendre qu'en dehors du système éducatif, l'ensemble de la société a très peu de contacts avec la culture kanak. Il a pris connaissance d'anecdotes rapportées dans la presse concernant des différends politiques présentés d'une façon péjorative pour les Kanak et susceptible de dégrader davantage leur image publique. Le Rapporteur spécial souhaiterait que l'on collabore pour rechercher les occasions de faire partager plus largement la culture kanak, occasions qu'offrent par exemple et entre autres moyens de nouveaux programmes d'études, des émissions de radio, des programmes de partage des connaissances organisés autour des festivals de la tradition kanak.

48. Le Rapporteur spécial reconnaît le travail ardu qu'il a fallu réaliser pour adopter l'hymne national, la devise et les billets de banque de la Nouvelle-Calédonie; il encourage

<sup>21</sup> Voir la loi n° 99-209 (1999), art. 23.

<sup>22</sup> Accord particulier sur le développement culturel de la Nouvelle-Calédonie, 22 janvier 2002, à consulter à l'adresse: <http://www.paclii.org/oldpits/french/traites/2002/1.html>.

<sup>23</sup> Rapport du Sénat coutumier (voir *supra*, note 22).

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Loi du pays (Projet) relative au statut coutumier des savoirs traditionnels et à la protection des droits intellectuels des autochtones, Nouméa, 9 septembre 2010 (présentée au Rapporteur spécial en février 2011).

toutes les parties à continuer de collaborer pour s'entendre sur les symboles restants, tels que le drapeau et le nom du pays.

## F. Disparités sociales et économiques persistantes

49. Le peuple kanak connaît un faible niveau d'études et d'emploi et un état sanitaire médiocre, il est surreprésenté dans les logements sociaux, il connaît le paupérisme urbain et ses terres et ses eaux présentent des niveaux de pollution dangereux. Un nombre disproportionné population Kanak vit en deçà du seuil de pauvreté, malgré le fait que beaucoup d'entre-eux continuent de bénéficier de pratiques de subsistance, et au moins 90 % des détenus de Nouvelle-Calédonie sont kanak, dont la moitié a moins de 25 ans<sup>26</sup>.

50. Il est d'autant plus difficile de chiffrer ces disparités socioéconomiques et d'y apporter une réponse que le droit français s'oppose à la collecte et la publication de données différenciées par ethnie<sup>27</sup>. Cette contrainte, et la politique d'égalité théorique qui l'explique, occultent la discrimination courante et rendent invisibles les effets inégalitaires de politiques et de programmes en apparence neutres. Faute de données comparatives quant au niveau d'études et de santé, à l'emploi, à la pauvreté et aux autres variables socioéconomiques des diverses composantes démographiques de Nouvelle-Calédonie, il est difficile pour les autorités publiques de préparer et d'exécuter des politiques répondant à des besoins effectifs ou remédiant à des disparités réelles. C'est dans ce contexte politique d'égalité formelle et d'inégalité de condition que le peuple kanak se bat pour protéger et promouvoir son identité propre tout en aspirant au développement socioéconomique.

51. Au fil de l'histoire, le développement économique, les richesses et la population se sont concentrés dans la Province Sud, en particulier dans le Grand Nouméa. L'Accord de Nouméa vise à rééquilibrer les ressources afin de favoriser l'investissement privé dans la Province Nord et la Province des îles Loyauté et de traiter favorablement ces collectivités dans la redistribution des recettes fiscales nationales. De plus, la France négocie tous les cinq ans des contrats de programme de développement avec la Nouvelle-Calédonie, avec les Provinces et avec les communes. Ces contrats prévoient un financement substantiel pour les activités de développement, qui se transfère directement aux Provinces et aux communes. La prochaine série de contrats, qui couvre la période 2011-2015, devrait représenter 44 milliards de francs CFP (727 millions de dollars É.-U.)<sup>28</sup>.

52. Aucun objectif n'a été explicitement fixé pour le rééquilibrage selon les proportions ethniques, mais les populations kanak sont nettement majoritaires dans la Province Nord et les îles Loyauté et les autochtones de ces deux régions en bénéficieront vraisemblablement. Cependant, cet effort ne suffit pas à remédier aux disparités persistantes nées d'une discrimination qui dure depuis plusieurs générations, en particulier à l'égard des Kanak de la Province Sud, qui ne tirent aucun profit des programmes de rééquilibrage et sont peu représentés à l'Assemblée provinciale.

53. Le paupérisme urbain qui touche les Kanak est de plus en plus inquiétant. Environ 8 000 Kanak vivent dans des habitats précaires (appelées «squats» dans le pays) qui se sont spontanément créés dans le Grand Nouméa sans être desservies par les services

<sup>26</sup> Conseil national pour les droits des peuples autochtones en Kanaky-Nouvelle-Calédonie, *Rapport sur les peuples autochtones de Kanaky*.

<sup>27</sup> Cependant, certaines données au niveau social et économique sont compilés pour chaque tribu Kanak par l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie, voir <http://www.isee.nc/portraitribu/tribus.html>.

<sup>28</sup> Information fournie au Rapporteur spécial par le Sénat coutumier le 8 février 2011.

municipaux de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement<sup>29</sup>. Le parc de logements sociaux disponibles ne permet pas de répondre à la demande et les résidents kanak s'y interrogent sur la solidité structurelle de bâtiments construits dans les années 70. Le Rapporteur spécial a appris avec intérêt que des initiatives lancées récemment par la Province visaient à prévoir des crédits pour transformer ces bidonvilles en logements permanents offrant des conditions de vie et des services convenables. L'idée est que la configuration matérielle des «squats» est la plus proche des schémas culturels kanak.

54. Les communautés kanak qui vivent à Nouméa pâtissent d'être exposées aux eaux d'égouts non traitées et aux eaux dangereusement polluées de la baie de Tindu, lagon qui longe les quartiers de Tindu et de Montravel et qui, depuis 1992 est fermé à la baignade, à la pêche, à la pêche à pied et aux autres utilisations traditionnelles des Kanak en raison de l'intensité de la vie bactérienne dans l'eau. Malgré cette interdiction, les Kanak continuent d'utiliser la baie et de s'exposer ainsi à une forte contamination. Les dirigeants associatifs se disent frustrés par le manque d'empressement des pouvoirs publics quand il s'agit de remédier à cette situation. Les autorités municipales de la capitale ont déclaré que les opérations de nettoyage de la baie seront achevées en 2016.

55. Les résidents des quartiers kanak de Nouméa disent en outre s'inquiéter des toxines dangereuses auxquelles ils sont exposés et qui émanent de l'usine de traitement du nickel de Doniambo, établissement centenaire que l'expansion de Nouméa a fait prédominer dans les zones industrielles et résidentielles de la ville. Les habitants affirment que l'usine rejette ses déchets directement dans le lagon, dégradant la mangrove qui le borde et qui offre un habitat vital aux crabes et aux poissons dont les Kanak de la mer dépendent traditionnellement. En 2010, on a enregistré aux alentours de l'usine de Doniambo une teneur en soufre atmosphérique supérieure aux normes internationales<sup>30</sup>.

56. La capacité qu'a le peuple kanak de maîtriser le changement est limitée par une grave pénurie de Kanak dans les classes professionnelles supérieures. Il n'y a pas d'avocat, de juge, de professeur d'université, de chef de police ni de médecin kanak; il n'y a que six sages-femmes kanak reconnues dans le système public de santé, sur les 300 sages-femmes que compte le territoire. Le Programme des «400 cadres» (dont il a été question ci-dessus à la section V) offre l'un des rares exemples d'action visant expressément la jeunesse kanak; il a créé une classe de cadres kanak. Comme l'essentiel de l'enseignement est dispensé en France métropolitaine, il est assez coûteux de former des cadres individuellement. De plus, moins de 5 % des employés du secteur public sont Kanak, la plupart émargeant dans les catégories salariales les plus basses<sup>31</sup>.

57. Dans le domaine de la santé, les informations reçues par le Rapporteur spécial montrent que malgré la qualité généralement élevée des soins de santé offerts en Nouvelle-Calédonie, la population kanak souffre de la comparaison avec son homologue européenne sur le plan de l'espérance de vie, de la mortalité néonatale, du cancer de la thyroïde, de la lèpre, de la tuberculose, de l'arthrite rhumatisante et du suicide<sup>32</sup>. Les villages kanak préfèrent de beaucoup recourir à la médecine traditionnelle et aux sages-femmes kanak et l'on insiste de plus en plus sur la prévention.

<sup>29</sup> Voir «Les squats du Grand Nouméa: un phénomène urbain original», *Le Monde* (5 décembre 2009), à consulter à l'adresse <http://villes.blog.lemonde.fr/2009/12/05/les-squats-du-grand-noumea-un-phenomene-urbain-original/>.

<sup>30</sup> Information donnée par des représentants des collectivités locales au cours d'une tournée faite avec le Rapporteur spécial à Nouméa, le 6 février 2011.

<sup>31</sup> Renseignements donnés du Rapporteur spécial par l'Union des Syndicats des Travailleurs kanak et des Exploités (USTKE), le 8 février 2011.

<sup>32</sup> Dynamique FLNKS Sud, «Droits autochtones Secteur Santé: à l'intention de M. James Anaya, Rapporteur spécial à l'ONU» (8 février 2011).

58. La population carcérale est la composante prévisible des disparités socioéconomiques de la Nouvelle-Calédonie: selon le Sénat coutumier et les autorités pénitentiaires, 90 % au moins des détenus du Camp Est (la prison centrale) et 99 % des jeunes incarcérés sont Kanak. Le taux de criminalité n'est pas plus élevé en Nouvelle-Calédonie qu'en France, c'est le taux de condamnation qui l'est selon les autorités pénitentiaires, attestant une tendance troublante du pouvoir judiciaire à incarcérer les délinquants plus souvent ou à leur imposer des condamnations plus lourdes en Nouvelle-Calédonie. Le Rapporteur spécial a entendu parler avec intérêt d'initiatives engagées pour réduire la durée des peines de prison en adoptant le contrôle électronique, et des travaux de rénovation financés par le Gouvernement français actuellement entrepris pour mettre les locaux pénitentiaires aux normes de l'Union européenne. Même si la prison pour mineurs qui vient d'ouvrir est tout à fait conforme à ces normes, les établissements pour adultes sont surpeuplés et manquent d'air.

### **G. Enfance et jeunesse**

59. Le Rapporteur spécial a constaté que la jeunesse kanak était perçue comme une génération en crise, marquée par un taux élevé d'abandons scolaires, l'abus d'alcool et de *cannabis*, des comportements sexuels à risque, l'imprudence au volant, le suicide, la faible insertion sur le marché de l'emploi et l'aliénation générale à la fois par rapport aux traditions kanak et par rapport à la culture occidentale de Nouméa. Le Sénat coutumier aussi a constaté la dégradation massive de l'autorité des parents aux yeux des jeunes et la déperdition des savoirs traditionnels. Il a recommandé de créer des centres culturels ou des centres pour la jeunesse kanak. Cependant, les responsables locaux ont du mal à créer ces centres et à lancer les initiatives que cela suppose. Le Sénat coutumier appuie énergiquement l'idée de lancer des initiatives ciblées pour répondre aux besoins de la jeunesse kanak, mais il se plaint de n'avoir ni le pouvoir de prendre des décisions ni les moyens budgétaires qui lui permettraient de les réaliser.

### **H. La condition de la femme kanak**

60. Le Rapporteur spécial a parlé avec plusieurs femmes kanak qui s'inquiétaient de la pollution, du non-ramassage des ordures, de l'insalubrité de l'eau et des chances de trouver un emploi qui leur permettrait de mieux prendre soin de leurs parents et de leurs enfants. Les associations féminines ont exprimé leur frustration devant l'impossibilité de trouver des financements ou des appuis pour leurs propres projets de développement, par exemple des microentreprises, des programmes locaux de formation et d'autres initiatives du même genre.

61. Certaines femmes que le Rapporteur spécial a rencontrées ont signalé la tension qui existerait entre certains aspects de la culture kanak et le droit à un traitement égal que leur garantit la loi, par exemple dans le domaine de l'enseignement, du salaire, de l'héritage et de la succession, et de la liberté de parole et d'autres formes d'expression. Elles ont parlé en particulier des règles coutumières qui veulent que la femme kanak n'ait pas de droits sur la succession: le patrimoine revient au clan de son mari quand celui-ci décède. Elles ont également fait observer qu'elles n'étaient pas représentées dans les institutions coutumières, tout en rappelant certaines exceptions faites dans le passé à ces sociotypes, par exemple la nomination d'une femme au poste de chef.

62. Cependant, chaque fois que des préoccupations de cette sorte ont été exprimées devant le Rapporteur spécial, les femmes ont affirmé la nécessité de préserver et de renforcer l'intégrité générale de la culture kanak tout en favorisant une évolution qui améliorerait les schémas culturels kanak dans le sens de l'égalité. Le Rapporteur spécial a

été encouragé d'apprendre que le Sénat coutumier, qui est exclusivement composé d'hommes, avait accepté de rencontrer les femmes pour voir avec elles comment elles pourraient participer à ses travaux et à la prise de ses décisions. De plus, les membres féminins kanak du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie ont informé le Rapporteur spécial que l'application à la Nouvelle-Calédonie de la loi sur l'égalité des sexes s'était traduite par la présence de femmes plus nombreuses – notamment kanak – aux Assemblées provinciales, au Congrès et au Gouvernement<sup>33</sup>.

63. Le Sénat coutumier a soulevé la question de la violence dont les femmes sont l'objet, problématique d'ampleur mondiale qui n'est pas sans toucher aussi le peuple kanak. Les représentantes des femmes ont fait écho aux préoccupations du Sénat, préoccupations que confirme la répartition des détenus de la prison de Nouméa: près de 25 % d'entre eux sont condamnés pour violences sexuelles<sup>34</sup>. Le Rapporteur spécial encourage le Sénat coutumier, les Provinces, les associations féminines et autres intervenants de continuer à s'efforcer encore de faire disparaître les violences dont les femmes sont l'objet.

## VI. Conclusions et recommandations

### A. Cadre juridique et politique général

64. **D'importantes mesures ont été prises pour reconnaître et promouvoir les droits du peuple kanak dans le cadre de la décolonisation de la Nouvelle-Calédonie lancée par l'Accord de Nouméa de 1998. Cet instrument, dont les dispositions ont été incorporées dans le droit français, est largement soutenu à la fois par les Kanak et les non-Kanak de Nouvelle-Calédonie.**

65. **L'Accord de Nouméa prévoit une dévolution graduelle mais irréversible des compétences de la France à la Nouvelle-Calédonie, avec la possibilité d'une indépendance totale dans l'avenir; il reconnaît en même temps l'identité singulière du peuple kanak et la nécessité d'inverser la tendance historique à l'opprimer, conformément aux normes internationales applicables à la décolonisation et à celles applicables aux peuples autochtones.**

66. **Le peuple kanak, tout en participant à la décolonisation avec les autres habitants de la Nouvelle-Calédonie considérés comme légitimes, est par ailleurs l'objet des protections internationales propres aux peuples autochtones. Ces protections trouvent leur expression, entre autres instruments internationaux, dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Beaucoup de dispositions contenues dans l'Accord de Nouméa vont plus loin que la Déclaration et celle-ci devrait guider l'interprétation et l'application de l'Accord de Nouméa et l'élaboration de toutes les lois et de toutes les politiques qui affectent le peuple kanak.**

<sup>33</sup> Le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, *Guide éducatif sur les droits des femmes et sur l'égalité entre les sexes* (2009), p. 82. (La loi sur l'égalité des sexes de 2000 a été appliquée pour la première fois en Nouvelle-Calédonie en 2001, en 2004 pour des élections provinciales et en 2008 pour des élections municipales, ce qui s'est traduit par l'augmentation massive du pourcentage de femmes occupant une charge publique.)

<sup>34</sup> Statistiques présentées par diaporama par les autorités pénitentiaires de la prison du Camp Est le 8 février 2011. Il est vraisemblable que les voies de fait non signalées sont nombreuses car, comme on l'a expliqué au Rapporteur spécial, les victimes de sévices se heurtent à la «loi de pénitence» qui permet à un délinquant violent, ayant même commis une agression sexuelle ou un viol, de présenter ses excuses le lendemain des faits pour que l'affaire soit considérée comme close.

67. Il faudrait faire un effort concerté pour porter la Déclaration et ce qu'elle signifie pratiquement à la connaissance des représentants du Gouvernement français et du Gouvernement néo-calédonien, des membres du Congrès et de l'ensemble de la société néo-calédonienne.

## **B. Questions relatives aux droits de l'homme**

### **Autorité coutumière et administration de la justice**

68. Le système d'institutions et de lois coutumières qui régissent les relations entre les Kanak et entre leurs clans et villages est relativement bien reconnu sur le plan officiel.

69. La justice coutumière est un aspect important de l'autonomie et de l'émancipation des Kanak et le Rapporteur spécial a été heureux d'apprendre qu'en droit français, les décisions prises par la voie coutumière dans les questions de droit civil sont en général confirmées et respectées par la justice d'État.

70. Il n'en reste pas moins qu'il faudrait continuer de renforcer la maîtrise des Kanak sur leurs villages, leurs territoires et leurs richesses naturelles, c'est-à-dire reconnaître effectivement leurs institutions hiérarchiques et leurs règles coutumières dans la mesure compatible avec les normes relatives aux droits de l'homme.

71. En particulier, le Gouvernement français devrait reconsidérer les limites actuellement imposées à l'exercice de la justice coutumière par les autorités kanak, spécialement en matière pénale.

### **Participation des Kanak à la vie politique et au gouvernement**

72. L'Accord de Nouméa consacre une certaine reconnaissance de la participation des Kanak à la prise de décisions au niveau national, notamment en portant création du Sénat coutumier, et prévoit la participation des Kanak au Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Il y a cependant encore à faire pour que les Kanak participent mieux à la prise de décisions au niveau territorial.

73. Il faudrait envisager de donner au Sénat coutumier un peu plus d'autorité – et même un pouvoir de contrainte dans certaines matières – sur les décisions qui sont prises dans des domaines qui intéressent le peuple kanak.

74. Le Sénat coutumier devrait disposer d'un financement suffisant pour accomplir effectivement ses fonctions. D'autre part, il faudrait tout faire pour que son pouvoir ne soit pas réduit lorsque les compétences régaliennes seront dévolues de la France à la Nouvelle-Calédonie.

75. La capacité du peuple kanak de participer à la prise de décisions au niveau national se trouve limitée par la rareté des Kanak occupant des postes de rang élevé ou intermédiaire dans la fonction publique. À mesure que la Nouvelle-Calédonie gagne en autonomie, il faut veiller à ce que les Kanak aient une part égale des avantages qu'offre la décolonisation: la France et le Gouvernement néo-calédonien devraient redoubler d'efforts pour préparer le peuple kanak à occuper des postes d'encadrement grâce à des programmes comme celui des «400 cadres» dont il est question dans l'Accord de Nouméa.

76. Il faudrait s'efforcer d'accroître la participation des Kanak à la vie électorale et faire disparaître tout ce qui ferait obstacle à cette participation. Il conviendrait de prêter une attention particulière à l'inscription des Kanak sur les listes électorales aux fins des futurs référendums sur le statut de la Nouvelle-Calédonie.

## Terres et ressources

77. Le Rapporteur spécial reconnaît le succès qu'a remporté l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) en restituant des terres d'une superficie non négligeable à des propriétaires et des maîtres kanak. La France et le Gouvernement néo-calédonien devraient tout faire pour faciliter le règlement des revendications encore en instance et s'assurer que toutes les réclamations foncières légitimes des Kanak sont traitées jusqu'à leur conclusion, sans qu'entre en ligne de compte la proportion totale de terres kanak et de terres privées dans la collectivité.

78. Il faudrait envisager de donner aux autorités coutumières un plus grand rôle à l'ADRAF, en particulier aux fins de dresser le registre des terres coutumières, de constituer un fonds d'affectation spéciale pour la mise en valeur de ces terres et de mettre en place un nouveau dispositif de règlement des litiges apparaissant entre autochtones et entre clans autochtones.

79. Il faudrait s'efforcer d'offrir aux Kanak l'accès à la mer aux fins des activités de subsistance que sont la pêche et le ramassage de coquillages et pour les manifestations culturelles et les rites religieux.

80. Le Rapporteur spécial recommande que les autorités officielles compétentes redoublent d'efforts pour faire disparaître les effets écologiques nocifs des activités d'extraction passées et contemporaines. Les initiatives de restauration de l'environnement prises par la Société Le Nickel en partenariat avec les autorités kanak locales, et l'observatoire écologique de la mine de Goro-Nickel et de l'usine de traitement de la Province Sud sont des exemples à suivre.

81. Si, d'une manière générale, les Kanak continuent de ne pas tirer de profit financier de l'activité minière de la Nouvelle-Calédonie, le Rapporteur spécial se plaît à constater que quelques nouveaux modèles de partage des avantages économiques de cette activité sont originaux et lui paraissent prometteurs. Il s'agit par exemple des arrangements qui concernent le fonctionnement de la mine et de l'usine de Goro-Nickel, négociés dans le cadre du «Pacte pour un développement durable du Grand Sud», ou encore de la coentreprise et des accords connexes centrés sur la mine et l'usine de traitement de nickel de Koniambo. Le Rapporteur spécial espère qu'on envisagera, dans le cadre de ces initiatives et de celles qui suivront, la mise en place à l'intention des communautés kanak affectées de dispositifs de partage des bénéfices.

## Langue kanak

82. Le Rapporteur spécial s'inquiète de constater que plusieurs langues kanak sont menacées et risquent de disparaître. Il faudrait s'intéresser davantage à la conservation et au développement des langues kanak, notamment dans l'enseignement, et agir immédiatement pour écarter le risque d'extinction. Le Rapporteur spécial approuve les mesures qui ont été prises pour dispenser un enseignement dans 15 langues kanak différentes dans 59 écoles maternelles de Nouvelle-Calédonie; il encourage le Gouvernement et les provinces à donner la priorité à l'extension de ce programme afin de toucher tous les écoliers des écoles primaires de la Nouvelle-Calédonie.

## Culture et patrimoine kanak

83. La France et le Gouvernement néo-calédonien devraient tout entreprendre pour faire mieux comprendre et apprécier la culture kanak à la société néo-calédonienne, par la voie par exemple de programmes d'études originaux, d'émissions de radio, etc. Le Sénat coutumier devrait se voir reconnaître un rôle de

direction plus affirmé à l'Agence pour le développement de la culture kanak afin de concourir à la solution des problèmes liés à la culture et au patrimoine kanak.

#### Disparités sociales et économiques

84. D'une manière générale, la situation socioéconomique des Kanak n'est pas bonne, surtout relativement aux autres groupes démographiques de Nouvelle-Calédonie. Pour mieux évaluer les conditions dans lesquelles vit le peuple kanak et élaborer éventuellement les politiques et les programmes propres à y remédier, le Gouvernement français devrait favoriser la collecte et la publication de données statistiques différenciées par ethnie sur les indicateurs socioéconomiques. Le Rapporteur spécial estime que l'accès à de telles données non seulement ne violerait pas la loi mais concourrait à la réalisation de l'idéal constitutionnel français de l'égalité.

85. Le Rapporteur spécial applaudit à la décision d'affecter des ressources à l'équipement en services publics des habitats spontanés du Grand Nouméa et à l'idée d'adapter la politique du logement aux schémas sociaux et culturels qui caractérisent la culture kanak.

86. Les autorités compétentes devraient procéder immédiatement à la réalisation du projet de nettoyage de la baie de Tindu qui durera six ans et se doter d'un mécanisme de réaction rapide permettant de neutraliser en un laps de temps plus bref les effets d'une éventuelle contamination de l'eau.

87. Les statistiques de la santé dont on dispose amènent à se demander très sérieusement si, malgré la qualité relativement élevée des soins de santé offerts en Nouvelle-Calédonie, les Kanak bénéficient de soins du même niveau que les autres groupes de Nouvelle-Calédonie. Les autorités compétentes devraient poursuivre leurs efforts d'amélioration des services de santé fournis aux Kanak et tout faire pour renforcer la participation des Kanak à l'élaboration de la politique de la santé et à la prestation de services, afin notamment de mieux intégrer les pratiques kanak traditionnelles dans le domaine de la santé.

88. Le Gouvernement français et le Gouvernement néo-calédonien devraient, en consultation avec les dirigeants kanak, s'efforcer de régler le problème du taux d'incarcération des Kanak, notamment des jeunes, qui atteint un niveau élevé. Le Rapporteur spécial se félicite des améliorations actuellement apportées à la prison du Camp Est afin de la mettre en conformité avec les normes internationales. Il juge encourageant que les autorités pénitentiaires envisagent de lancer des programmes de rénovation et recherchent d'autres solutions que l'emprisonnement qui réduirait le surpeuplement des établissements. Il invite les responsables à prendre l'avis des autorités coutumières quand ils concevront ces programmes et les mettront en œuvre.

#### Enfance et jeunesse

89. La situation des enfants et des jeunes kanak est particulièrement préoccupante. Le Gouvernement français et le Gouvernement néo-calédonien devraient être plus attentifs aux problèmes qu'ils connaissent et consulter les dirigeants kanak et le Sénat coutumier. Des mesures volontaristes de correction pourraient rapidement multiplier les possibilités qu'ont les Kanak de s'inscrire et de participer à des stages de formation pour cadres. Les fonctionnaires du Gouvernement devraient collaborer avec le Sénat coutumier pour élaborer des programmes encourageant les étudiants à poursuivre des carrières professionnelles et techniques afin d'améliorer leurs perspectives d'emploi.

**La femme kanak**

90. Les femmes kanak jouent un rôle important dans la société kanak et dans l'édification de l'avenir du pays, mais elles sont victimes de discrimination sur plusieurs plans. Il faudrait s'efforcer davantage de les aider à faire disparaître cette discrimination.

91. Le Rapporteur spécial se réjouit que le Sénat coutumier ait décidé de consulter les associations féminines kanak et il l'invite à prendre régulièrement l'avis des femmes kanak de sorte que leurs préoccupations et leur façon de voir les choses soient prises en considération dans l'élaboration des lois et la définition des politiques.

---