

Le Sénat coutumier

Les dix ans
d'une institution



**SÉNAT
COUTUMIER**
DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Sommaire

Du Conseil consultatif au Sénat coutumier	Pages 04 et 05
La deuxième institution de Nouvelle-Calédonie	Pages 06 et 07
Le sénat, une représentation optimale	Pages 08 et 09
La terre, sécurisée à jamais	Pages 10 et 11
La résolution durable des litiges	Pages 12 et 13
La modernisation du système coutumier	Pages 14 et 15
La reconnaissance du droit coutumier	Pages 16 et 17
L'harmonie sociale : prévenir la marginalisation	Pages 18 et 19
Combattre le mal-être : l'exemple de la jeunesse	Pages 20 et 21
La civilisation kanak : un patrimoine à cultiver	Pages 22 et 23
Protéger la nature, l'habitat de l'homme et des totems	Pages 24 et 25
Garantir le développement économique	Pages 26 et 27
Perspectives : quelques batailles à mener	Pages 28 et 29
Hommage : Ils ont fait le Sénat	Pages 30 et 31

Conception-rédaction : RECIF Communication – recif@canl.nc

Maquette et réalisation : Passion Graphique - p.graphique@mls.nc

Crédit photos : Julien Boanemoui, Sénat coutumier

Tirage : brochure tirée en 2 000 exemplaires version française et 300 exemplaires version anglaise, sur les presses d'Artypo en août 2009

Traduction : catalyst@pacific-center.com

Remerciements : Raphaël Mapou, Maurice Dhou, Pierre-Jean Qenegeï, Joséphine Zéoula et Madeleine Vakié pour leur engagement dans la réalisation de cet ouvrage.

L'édito du président

En ce mois d'août 2009, nous célébrons le dixième anniversaire du Sénat coutumier, tel qu'il fut créé par l'Accord de Nouméa et la Loi organique de 1999 qui en découle. Aux côtés du Congrès, le sénat est consacré deuxième institution de la Nouvelle-Calédonie. Il est partie prenante, pleine et entière, du schéma institutionnel du pays. Cet anniversaire est un moment important auquel nous convions la population toute entière. Puisse cette célébration permettre une meilleure connaissance et prise en compte des institutions coutumières que sont le sénat et les huit conseils d'aire. Chaque citoyen doit connaître leur histoire et leur rôle central dans la construction d'une nouvelle Calédonie, fondée sur la reconnaissance et la préservation de l'identité kanak. Pour les autorités coutumières, l'identité kanak, réalité globale, ne peut être approchée que d'une manière globalisante. C'est là toute la philosophie kanak et son apport à la société contemporaine pour permettre un développement durable de l'identité kanak et de la citoyenneté calédonienne.

Dix ans pour le Sénat coutumier et vingt ans pour les conseils d'aire. Une histoire courte, toutefois suffisante pour apprécier le chemin parcouru. Nous retiendrons une première leçon : les institutions coutumières sont restées très proches des préoccupations des chefferies et donc de la population. Même si, au vu du manque cruel de moyens dévolus et du partage absolu des compétences entre provinces, Nouvelle-Calédonie et communes, nombreux sont les problèmes soulevés et les projets encore non aboutis.



A travers cette publication spéciale, découvrez les sénateurs et leurs actions sous les deux premières mandatures : leurs travaux en commissions, leurs propositions et leur avis transmis à chacune des autres institutions, locales et nationale. Décernons ici une palme spéciale aux sénateurs de la première mandature et aux différents présidents. Leurs marques, imprimées à jamais, donnent au sénat toute sa spécificité au regard du fonctionnement des institutions républicaines.

Au-delà d'un simple bilan, nous vous invitons à comprendre le Sénat coutumier.

Les institutions coutumières ont du faire face à une double réalité : d'une part rendre cohérent et homogène les us et coutumes, les structures traditionnelles et leurs finalités ; d'autre part favoriser l'émergence d'un droit écrit sur les règles de la société kanak. Deux passages obligés pour un pays moderne reconnaissant la pluralité juridique.

Le Sénat coutumier a atteint l'âge d'une première maturité. Pour les dix années à venir, une dynamique nouvelle doit être impulsée pour stabiliser le monde kanak sur les valeurs qui lui sont propres et permettre la construction de cette citoyenneté voulue par l'Accord de Nouméa. L'instauration du sénat aura été le point de départ d'une spirale qui doit tirer le pays vers le haut. N'oublions pas que l'objectif de tout projet de société est de permettre à chaque enfant de s'épanouir librement en ayant remédié aux injustices du passé.

Les sénateurs sont résolument optimistes et croient fermement en leur institution. Le Sénat coutumier jouera pleinement son rôle de deuxième institution de la Nouvelle-Calédonie. Les institutions coutumières sont prêtes à œuvrer à la construction identitaire du pays. A la condition que les institutions politiques et républicaines leur donnent les moyens de porter haut et fort cette ambition.

Bonne lecture,
Ambroise Doumaï

Du Conseil consultatif au Sénat

Le Conseil consultatif, première instance coutumière officielle

La loi référendaire du 09 novembre 1988 (issue des Accords Matignon-Oudinot) crée le Conseil consultatif coutumier du Territoire et les Conseils coutumiers de chacune des huit aires du Pays kanak. Le Conseil consultatif représente toutes les chefferies. Il est constitué de seize de leurs représentants, systématiquement consultés sur les projets de textes des assemblées de province relatifs au statut civil de droit particulier et au droit foncier. Il peut aussi être consulté sur toutes autres matières par le Congrès, les assemblées de province et l'Etat (Haut-commissaire), mais seulement à leur initiative. Il peut lui-même saisir ces institutions, mais uniquement sur deux thèmes : le statut civil de droit coutumier et le régime des réserves foncières.

L'interface entre le monde coutumier et les institutions

A partir de 1990, début de son fonctionnement effectif, le Conseil consultatif participe, en relation avec les aires coutumières qu'il représente, aux décisions d'actualité qui intéressent la société kanak. Une importante réflexion s'engage : structures coutumières, rapports entre justice et coutume, règlement des conflits sociaux, régime foncier, espace maritime en milieu tribal, avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, etc. En parallèle, le Conseil noue des contacts avec les instances coutumières voisines, en particulier celles de Wallis et Futuna. Mais l'aspect purement consultatif de cette instance est progressivement remis en cause par les Autorités coutumières, frustrées de ne pouvoir endosser une responsabilité plus active pour le pays.

LE SOCLE DE LA POLITIQUE COUTUMIÈRE



En juillet 1997, le Conseil consultatif coutumier organise, à l'Université du Pacifique, un grand palabre qui débouche sur un certain nombre d'orientations majeures : politiques identitaire, institutionnelle, foncière, éducative, culturelle et environnementale sont esquissées pour la première fois par le peuple autochtone.



Le Sénat coutumier, première institution coutumière

La loi organique de 1998 (issue de l'Accord de Nouméa) maintient les Conseils coutumiers d'aire, mais instaure le Sénat coutumier, en lieu et place du Conseil consultatif. La représentation coutumière franchit le pas de l'institutionnalisation. S'il reste une instance éminemment consultative, ses attributions sont élargies : son droit d'initiative et de saisine est étendu. Il devient ainsi la deuxième institution territoriale, aux côtés du Congrès.

La deuxième institution du territoire

En 2009, au bout de dix ans d'activité, le Sénat coutumier voudrait encore aller plus loin. Si la reconnaissance du rôle de l'autorité coutumière dans la construction du pays est en bonne voie au sein de la population kanak et des autres institutions, il est l'heure que l'ensemble de la population calédonienne l'appréhende aussi à sa juste valeur. En outre, le sénat fonctionne sans budget propre. Et quoi de plus légitime que de vouloir se doter de moyens qui permettraient de gagner en efficacité ?



« *Nous sommes là pour faire vivre et réussir l'Accord de Nouméa. Le Sénat coutumier qui est né de cet accord n'est pas une simple chambre d'enregistrement. C'est une force de proposition. La loi organique comporte cependant un vide important vis-à-vis du coutumier (...) et c'est là où est notre rôle.* »

André Théan- Hiouen
(Chroniques du pays kanak, 1999)

« *Le Sénat coutumier a pour tâche essentielle de traduire et de mieux faire comprendre l'expression de l'oralité. C'est notre forme de pensée, d'être et de vivre qu'il nous explique et retranscrire.* »

André Théan-Houen
Grand chef d'Arama, premier
président du Sénat coutumier
(La Parole, mars 2003)

Une innovation institutionnelle exceptionnelle

Avec la création du Sénat coutumier, la population kanak voit sa revendication concrétisée. Le système coutumier est enfin reconnu à travers une instance dotée de prérogatives réelles et constitutionnelles. Ce sénat est une institution aujourd'hui enviée par nombre de peuples autochtones, l'Océanie comme la Polynésie regardent de près. Il donne une tribune officielle et représentative à « l'identité première ». Les Autorités coutumières kanak, relayées dans l'échiquier institutionnel local, accèdent à un rôle de proposition et de conseil auprès des autres institutions de la Nouvelle-Calédonie.

Les attributions du sénat : délibérer, consulter et proposer

Le Sénat coutumier est l'interlocuteur kanak institutionnel unique. Il constate donc au premier chef la désignation des Autorités coutumières et la notifie aux autres institutions (Etat, gouvernement et provinces).

C'est ensuite une importante instance de consultation. Accepter, ou réprover, mais aussi améliorer un projet à l'échelle du pays est donc en son pouvoir. Son avis est obligatoire sur tout projet de loi du pays et de délibération intéressant l'identité kanak (signes identitaires, statut civil coutumier, terres coutumières...). Il peut être également consulté sur tout autre projet de délibération à l'initiative des institutions locales (gouvernement, Congrès, assemblée de province) ou du Haut-commissariat (sur les questions de compétence étatique).

C'est enfin et surtout – principale avancée sur son prédécesseur le Conseil consultatif – une force de proposition. A son initiative, le Sénat coutumier peut lui-même saisir les institutions locales et leur formuler une proposition intéressant l'identité kanak.





Un outil de pays

Le rôle du Sénat coutumier est de représenter l'autorité coutumière dans les institutions, d'affirmer l'identité kanak, voire de défendre le concept tel que défini dans l'Accord de Nouméa. Sa mission est de proposer des solutions et des textes juridiques d'intérêt général, au plus près de l'actualité et des obligations fixées par la Loi organique de 1999. Gardien de l'identité kanak mais aussi garant de son développement, il a choisi d'adopter des positions progressistes sur chaque thème qu'il a traité pendant ses dix premières années d'existence.

Comblent le vide juridique vis-à-vis du coutumier

A sa création, le Sénat coutumier doit relever un défi : apprendre à maîtriser les rouages institutionnels classiques, d'essence administrative et politique. Une culture juridique qui s'articule autour d'une règle de base : l'écrit. Et concilier ce système avec les principes traditionnels des Autorités coutumières qui en sont bien éloignés. Dès sa création, le sénat a conscience de cette mission : il lui incombe de combler le vide juridique important qui existe dans la Loi organique vis-à-vis du système coutumier.



Un interlocuteur légitime sur tous les enjeux de pays

Le Sénat coutumier, érigé en institution territoriale, n'est pas un simple service administratif attaché à des prérogatives restreintes telles que l'état civil coutumier, les terres coutumières ou les affaires culturelles traditionnelles qui lui sont, par habitude, spontanément dévolues. L'identité kanak reconnue dans le préambule de l'Accord de Nouméa est un concept global. Le Sénat coutumier revendique le droit naturel de pouvoir s'exprimer sur tous les sujets concernant le pays et son avenir. Les dossiers essentiels sont tous ceux qu'il importe de traiter dans le cadre de l'Accord de Nouméa.

Le sénat, une représentation

Un mode de fonctionnement représentatif du pays coutumier

Le Sénat coutumier est composé de seize sénateurs, soit deux représentants pour chacune des huit aires, désignés par les Conseils de chaque pays, selon les modalités coutumières prévues par le règlement intérieur de chacun. La durée du premier mandat (1999-2005) était de six ans. Les mandats suivants sont de cinq ans.

Le sénat renouvelle son bureau (un président, deux vice-présidents et deux porte-parole) chaque année au mois d'août dans le cadre du Congrès du Pays kanak. Par consensus coutumier, la présidence est tournante pour incarner successivement chaque pays. Au sein du sénat, huit commissions nourrissent la réflexion et font avancer les prises de positions qui donnent lieu aux avis et propositions officiellement formulés auprès des autres institutions. Elles couvrent un vaste champs d'actions : conciliation et résolution des conflits, développement économique et social, droit et justice, éducation et formation, santé et médecine traditionnelle, terres kanak (sol, sous-sol, espaces maritimes et aérien), affaires culturelles, budget et finance.



Le Sénat coutumier n'a pas de budget propre : il fonctionne grâce à une dotation inscrite comme dépense obligatoire au budget de la Nouvelle-Calédonie. De même, en termes de ressources humaines, il bénéficie de la mise à disposition d'agents territoriaux.

LES HUIT COMMISSIONS DU SÉNAT

- **Commission Développement économique et social** : Georges MANDAOUE (Président)
- **Commission Terres kanak** (sol, sous-sol, espaces maritimes et aérien) : Bergé KAWA (Président)
- **Commission Affaires culturelles** : David SINEWAMI (Président)
- **Commission Droit et justice** : Pierre ZEOULA (Président)
- **Commission Education et formation** : Clément GROCHAIN (Président)
- **Commission Conciliation et résolution des conflits** : Ambroise DOUMAÏ (Président)
- **Commission Santé et médecine traditionnelle** : Christophe GNIBEKAN (Président)
- **Commission Budget et finance** : Jean Guy M'BOUERI (Président)





Une influence au-delà de la sphère coutumière

Le Sénat coutumier est, bien sûr, un membre éminent du Congrès du Pays kanak qu'il peut à tout moment convoquer pour recueillir son avis sur les questions relatives à l'identité kanak. Le Congrès du Pays kanak comprend le Sénat coutumier, les Conseils coutumiers d'aire, les Grands chefs de district et leurs porte-parole, mais aussi les présidents des Conseils des anciens des tribus ou des Conseils des chefs de clans.

Trente sièges au sein d'instances territoriales

Le sénat a une large sphère d'influence. Il est aussi représenté dans dix-sept instances et établissements publics territoriaux. Ses trente sièges lui permettent de suivre et d'intervenir sur l'ensemble des enjeux de la société calédonienne.

Signes identitaires, aménagement foncier, développement de la culture kanak, Académie des langues kanak... Le sénat, de par ses attributions, siège logiquement au sein de toutes les commissions et autres conseils qui concrétisent au jour le jour la reconnaissance de l'identité autochtone et de ses droits. Mais il intervient au-delà. Egaleme nt intégré dans les comités relatifs à la mine, l'environnement, le sport, l'habitat social, l'urbanisme et l'enfermement pénitentiaire, il s'intègre complètement à la réflexion et la gestion globale de la Nouvelle-Calédonie.

DIX-SEPT REPRÉSENTATIONS EXTÉRIEURES

- Conseil économique et social (CES) : 02 sièges
- Comité de pilotage sur les signes identitaires : 02 sièges
- Comité consultatif des mines : 01 siège
- Agence de développement rural et d'aménagement foncier (Adraf) : 02 sièges
- Agence de développement de la culture kanak (Adck) : 02 sièges
- Mission Cadres Avenir : 02 sièges
- Académie des langues kanak : 01 siège
- Commission consultative pour la gestion du domaine territorial : 02 sièges
- Comité consultatif de l'environnement de Nouvelle-Calédonie : 01 siège
- Comité directeur Ifrecor : 02 sièges
- Comité projet Koniambo : 02 sièges
- Haut-conseil du sport calédonien : 02 sièges
- Comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Sud : 01 siège
- Comité de la protection de l'environnement de la province Sud : 01 siège
- Organisation habitat social : 03 sièges
- Commission suicide du Camp-Est : 03 sièges
- Commission de surveillance du Camp-Est : 01 siège

La terre sécurisée à jamais

La clé du développement durable

A sa création, le Sénat coutumier s'est doté d'une mission : combler le vide juridique important qui existe dans la Loi organique de 1999 vis-à-vis du coutumier. Avant tout en matière foncière, première préoccupation légitime. Un enjeu qui bute sur la question de la rétrocession du stock foncier détenu par l'Adraf. La solution passe par la résolution définitive des conflits fonciers. A terme, l'impératif est d'élaborer le cadastre coutumier. Avec un passage obligé : la restructuration du maillage complet des chefferies et leur réhabilitation.

Le foncier coutumier : une question globale

Conscient du caractère stratégique et incontournable de l'enjeu foncier, le Sénat coutumier s'attèle à la tâche, impérieuse mais complexe, dans la foulée de sa constitution. Il décline des objectifs concrets à dix ou quinze ans. D'abord, la revalorisation des moyens accordés aux chefferies et aux Grands chefs, assise de la restructuration des Autorités coutumières.

Ensuite, la définition d'un système de résolution des conflits fonciers coutumiers, en concertation avec les Conseils d'aire. Un dossier prioritaire : la forte poussée démographique de la jeunesse kanak entraîne une multiplication des revendications. L'attribution des terres est un sujet délicat, la réflexion est complexe. Elle dépend d'une part du respect d'une autorité coutumière forte et d'autre part de la définition d'un véritable cadastre coutumier.

Enfin, la mise en place d'opérations pilote cadastrales : la définition de cadastres à petite échelle, ayant valeur de test, est un premier pas vers le règlement définitif de la question globale foncière.

En 2009, ces trois objectifs sont atteints. Le cadastre coutumier, outil essentiel pour stabiliser durablement la gestion des terres, devrait pouvoir être mis en place au cours des dix prochaines années. A condition que les politiques publiques retiennent cette priorité du monde coutumier. Le Sénat coutumier continuera sans relâche à impulser et coordonner ce projet crucial.

« *La terre est notre première préoccupation. C'est la clé de tout développement durable. [...] Le Sénat doit s'imposer, surtout en matière foncière, avec une priorité, le cadastre. [...] Il faut effectivement que ce cadastre soit écrit. On va donc se pencher sur le problème et proposer un modèle à l'essai pour les dix à quinze ans à venir.* »

André Théan-Hiouen
(premier président du Sénat coutumier), 1999



Le cadastre coutumier

Définir le cadastre coutumier consiste à délimiter les territoires culturels des clans, des chefferies, des districts et des aires, des lignes de crêtes jusqu'à l'horizon sur l'océan. L'établir revient donc à écrire l'histoire des groupes sur la terre et dans l'espace, en tenant compte de l'histoire ancienne (colonisation et spoliation des terres) et de l'histoire récente, qui a construit une complémentarité et une cohésion entre tous.

Le cadastre coutumier définira les territoires d'influence sur lesquels s'exercent les droits collectifs de chaque groupe. C'est un outil propre à la société kanak. Il ne remet donc pas en cause le statut juridique de la terre qui restera privée, domaniale ou coutumière.

Son élaboration permettra de concilier l'histoire collective avec les besoins d'aménagement ressentis aujourd'hui par la population. A l'heure où le gouvernement définit le schéma d'aménagement de la Nouvelle-Calédonie à l'horizon 2025, elle enrichira les principes directeurs du droit de l'urbanisme. Si le Sénat coutumier impulse et coordonne le dossier, son élaboration est de la compétence des chefferies et des conseils de clan.

Des modèles à l'essai

Le comité de pilotage du cadastre coutumier est créé le 03 mai 2003. Objectif : concrétiser une opération-pilote dans chacune des huit aires. En 2006, la méthode d'élaboration est arrêtée et le travail de consultation des techniciens et des bureaux d'études démarre. Mais les moyens financiers, à négocier avec les institutions, ne sont pas réunis. Un budget de vingt millions est alloué début 2007. Lenteur administrative et réalités de terrain ne permettent pas de démarrer sur le champ... En août, l'administration réaffecte les fonds. En 2008, le budget est renouvelé : une première opération est lancée sur le dossier de Ouankaya, dans le cadre de la résolution d'un ancien conflit foncier. En 2009, trois nouvelles opérations voient le jour.

En 2010, les programmes se poursuivront, tandis qu'un bilan des premières opérations-pilote sera dressé. Il permettra de proposer un programme pluri-annuel, d'au moins dix ans. Une démarche proposée par le sénat, qui suppose que techniciens et moyens financiers soient mis à la disposition des Autorités coutumières dans le cadre d'une Adraf réformée. Et qui exige une volonté unanime, de la part des décideurs politiques comme des clans et des chefferies.



Christophe Gnibekan,
*sénateur de l'aire Djubea
Kaponé et membre de la
commission Terres kanak.*

La résolution durable des litiges

Le stock dur de l'Adraf

En 2009, le foncier coutumier couvre une superficie de 300 000 hectares, dont 100 000 sont attribués à des Gdpl (mandataires de clan). Mais restent encore 17 000 hectares à rétrocéder à la population kanak. Ce « stock dur » de l'Adraf est gelé depuis 2007, dans l'attente de la résolution des conflits.

17 000 hectares en suspens

Le programme calédonien de réforme foncière est engagé depuis 1978. En 1989 l'Adraf, (ré)instaurée établissement public d'Etat, hérite de 86 000 hectares à rétrocéder. Au fil des années, son stock décroît continuellement. Au 1^{er} septembre 2008, il couvre 19 000 ha répartis en 172 propriétés, essentiellement en province Nord. Toutes les communes de la Grande terre sont concernées, à l'exception de Nouméa et Dumbéa. L'essentiel de ce stock (15 000 ha sur 146 propriétés) reste en attente de solution définitive. Le reste est en cours d'attribution ou loué. Ce stock est dit dur : son attribution n'est pas envisageable à court terme, faute de consensus entre protagonistes. La moitié concerne quatre communes : Houailou, Poindimié, Païta et Pouembout.

Trancher la question de la légitimité foncière

Les litiges sont de plusieurs ordres. Pour 10% des dossiers, le problème est non coutumier. Mais dans 90% des cas, le litige est d'origine coutumière. Il est le fruit de l'évolution historique des relations entre groupes (familles, clans ou chefferies), notamment au gré des alliances ou des déplacements. Les conflits d'ordre généalogique, qui opposent les personnes, sont à l'origine de 10% de ces blocages coutumiers. Ce sont les conflits de territoire, qui représentent 60% des litiges coutumiers, qu'il importe de résoudre.

Pour régler ces conflits, l'Adraf peut faire des propositions aux protagonistes (partage physique du terrain ou constitution d'un Gdpl en commun). Mais elles n'offrent pas toutes les garanties de stabilité dans le temps. Le Sénat coutumier estime qu'il appartient à la sphère coutumière de résoudre définitivement l'épineuse question de la légitimité foncière et de fixer les limites territoriales de chaque aire.

« *La parole faisant foi, aucune preuve n'existe aujourd'hui pour la désignation du clan propriétaire. Et ce manque de lien à la terre induit un flottement identitaire.* »

Clément Grochain, sénateur
de l'aire Païci Camuki et président
du Conseil des clans de Grochain



La conciliation coutumière appliquée au foncier

En août 2008, le Haut-commissaire saisit le Sénat coutumier sur le règlement des conflits fonciers coutumiers. Le sénat rend son avis fin avril 2009. Il propose un cadre général de résolution des litiges permettant une procédure définitive d'attribution.

Une méthode globale acceptée par tous les coutumiers

Puisque l'ordonnance du 15 octobre 1982 confère un pouvoir de conciliation aux Autorités coutumières, conformément aux méthodes traditionnelles de régulation des conflits, le Sénat coutumier souhaite revaloriser cette autorité de médiation auprès des populations. Dans les mois qui suivent la saisine, le sénat consulte l'ensemble des parties prenantes (Adraf, commission Terres du sénat, Congrès du pays kanak) et se forge une intime conviction sur la question.

La résolution durable des conflits fonciers passe par la mise en œuvre d'une méthode de médiation appliquée à tous les litiges, fondée sur des principes auxquels toutes les chefferies ont adhéré au préalable. L'approche de chaque conflit doit être globale : à la fois coutumière, historique, sociale et économique.

Une autorité d'arbitrage, des médiateurs impartiaux

Cette méthode induit l'instauration de structures adéquates. Elles seront au nombre de deux. L'« instance de résolution des conflits et de partage équitable des terres » sera présidée par le Haut-commissaire (président du conseil d'administration de l'Adraf) et le président du Sénat coutumier. Elle validera la mise en place du processus.

Un « comité de médiation » sera instauré au niveau de chaque conflit, voire de chaque commune. Il sera systématiquement composé des membres des clans ou chefferies directement concernés par le litige. Mais il intègrera aussi toutes les institutions concernées par la zone du litige : représentants coutumiers (du district et du conseil d'aire), maire (commune), représentant provincial et commissaire délégué de la république (Etat).



Jean-Marie Gnavit,
sénateur de l'aire Iaai et
membre de la commission
Terres kanak.

« La loi organique, en ce qui concerne la terre, est importante. C'est à nous d'inspirer la réorganisation foncière, avec l'aide de l'Adraf. »

André Théan-Hiouen
(premier président
du Sénat coutumier), 1999

La modernisation du système

Réhabiliter l'autorité coutumière

Le préambule de l'Accord de Nouméa reconnaît qu'en cent cinquante ans d'histoire, l'organisation sociale autochtone a été déstructurée. Par mouvements successifs (les clans et chefferies s'étant déplacés, de gré ou de force) ou par méconnaissance des Autorités coutumières. Par conséquent, l'autorité des structures traditionnelles est aujourd'hui, soit contestée coutumièrement par certains éléments de leurs populations, soit niée ou ignorée par des institutions extérieures à la sphère coutumière.

Le rôle des Autorités coutumières est d'autant plus difficile que, sur des enjeux de développement économique, leur dispositif juridique n'est plus adapté et s'avère insuffisant. Sous l'impulsion de l'Accord de Nouméa et du Sénat coutumier, la réorganisation et la modernisation des structures claniques sont possibles. Elles pourront ainsi aborder l'avenir en jouant pleinement leur rôle, donnant à la société kanak et au pays calédonien leur indispensable équilibre.

Compiler les règles coutumières actuelles

Le Sénat coutumier peut, dans la mesure de ses compétences, aider les Autorités coutumières à (ré)affirmer leur rôle, au sein de la sphère coutumière et vis-à-vis du droit républicain. Comment ? En rendant visible et compréhensible le système coutumier, pour que ses principes soient respectés par tous, des nouvelles générations à l'administration. Pour cela, il est nécessaire de décliner les règles coutumières telles qu'elles s'appliquent -ou devraient s'appliquer- dans l'époque actuelle. Exemple de cet ambitieux travail : définir les contours communs aux droits collectifs exercés dans chaque clan et chefferie.

Il s'agit donc d'élaborer un corpus de textes modernes. L'organisation kanak a fait l'objet depuis la fin du dix-neuvième siècle d'une série de textes épars rédigés par l'administration française, qui rend le savoir aujourd'hui incomplet, voire erroné. Une refonte cohérente, via une compilation juridique, reconnue par le droit républicain, permettrait de réguler les relations tant au sein de la sphère coutumière qu'avec l'extérieur.

« Les règles de la coutume doivent être écrites, consignées dans un code civil coutumier et rédigées dans leur acception la plus large pour être applicables par chaque conseil coutumier d'aire. La bonne marche du système coutumier en dépend désormais. »

Clément Grochain, sénateur
de l'aire Paici Camuki et président
du Conseil des clans de Grochain



La restructuration des chefferies, exemples à l'appui

Pour un respect systématique de la coutume, le sénat préconise la restructuration du système coutumier. Elle permettrait la responsabilisation de chaque instance sur l'ensemble de ses prérogatives. Voici quatre exemples de travaux réalisés sur ces cinq dernières années. Des initiatives qui avaient à cœur de soutenir les Autorités coutumières.

Sur proposition du Sénat coutumier au gouvernement

• La revalorisation des indemnités des autorités coutumières

En 2003, le sénat interpelle le gouvernement sur les moyens indispensables aux Grands chefs et chefs de tribu pour assurer leurs fonctions dont l'essentiel concerne des missions d'intérêt général, voire de service public. En mai, il propose une délibération qui revalorise les indemnités des Autorités coutumières. La nouvelle délibération est adoptée le 13 février 2007.

Par décision du Congrès du pays kanak

• La réaffirmation du mode de désignation des Autorités coutumières

A l'unanimité, au Congrès extraordinaire du pays kanak de janvier 2005, les Conseils coutumiers d'aire et leurs chefferies ont pris position pour la désignation des membres du Sénat coutumier selon « les usages reconnus par la coutume » et pour la désignation des membres des Conseils d'aire selon « les usages propre à chaque aire ». Le principe traditionnel du consensus constitue la règle retenue par l'ensemble des huit aires coutumières.

Sur proposition du Sénat coutumier

• Un modèle de règlement intérieur coutumier

En 2006, le Sénat coutumier se penche sur la rédaction d'un règlement intérieur type de Conseil. En avril 2007, ce règlement type est proposé à toutes les chefferies et Conseils de clan désireux de s'en inspirer.

Sur recommandation du Congrès du pays kanak

• Une cellule technique pour l'efficacité des instances

Par résolution adoptée en août 2007, le Congrès du pays kanak recommande « la mise en place d'une cellule technique pour améliorer l'efficacité du fonctionnement des institutions coutumières ». Actée, cette proposition a été présentée par le sénat aux Congrès et gouvernement de Nouvelle-Calédonie en février 2008.

L'EXEMPLE DU PAYS DREHU

Drehu (Lifou) est l'un des huit pays kanak où l'organisation sociale traditionnelle est aujourd'hui la plus lisible et compréhensible. Il s'impose en 2007 comme une référence. Les grands livres de ses trois districts retracent sans discontinuité la généalogie de chaque chefferie. Sur l'ensemble de l'aire, les valeurs de la culture kanak ont ainsi toutes su être préservées. Fortes, elles font face à la modernité.

L'acte coutumier : la victoire du palabre

En matière civile, une loi du pays sur le procès-verbal de palabre vient solutionner les problèmes. C'est à l'initiative du Sénat coutumier que la première mouture est rédigée dès novembre 2001. Retravaillé par l'ensemble du monde coutumier, ce texte jette les bases nécessaires à tout développement. Pourtant considéré comme moyen de preuve, le procès-verbal ne répondait plus aux attentes de la société où les enjeux économiques dépendent de la fiabilité des accords coutumiers.

La première proposition de loi du pays

La reconnaissance réglementaire du procès-verbal de palabre prend sa source dans une orientation volontariste de l'Accord de Nouméa : son point 1.2 vise à doter l'acte coutumier « d'un statut lui accordant une pleine force juridique ». Entre 2001 et 2003, le monde coutumier engage une intense réflexion qui l'amène à proposer une première loi du pays à la Nouvelle-Calédonie. Le texte sera peaufiné plusieurs fois, à la demande du Congrès et du gouvernement, entre 2004 et 2006.

C'est la pierre angulaire de tout le dispositif nécessaire au quotidien de la population coutumière aux niveaux juridique, social et économique. Il sécurise juridiquement les personnes et leur ouvre des perspectives de développement en leur facilitant les démarches administratives. Il reconnaît ainsi aux Autorités coutumières beaucoup de leurs prérogatives.

La sécurisation du statut de droit particulier

La loi du pays N°2006-15 du 15 janvier 2007 fait du palabre un acte coutumier authentique, reconnu par le droit commun. « L'acte coutumier » est la résultante écrite d'une discussion organisée selon les us de la coutume, à l'issue de laquelle une décision coutumière est adoptée en présence des Autorités coutumières. Les demandes d'établissement sont adressées aux Autorités coutumières chargées de la transmettre à l'officier public coutumier de l'aire. Il assure l'enregistrement et l'instruction de la demande. Il fixe aussi la date et le lieu de l'établissement. L'officier public, agent de la Nouvelle-Calédonie, remplace désormais le gendarme dans la fonction de syndic des affaires coutumières.



Pierre Zeoula,
sénateur de l'aire Drehu
et président de la
commission Droit
et justice.



Quels droits pour la justice coutumière ?

En matière pénale, la situation est préoccupante. La justice est un important chantier relevé dès la création du Sénat coutumier. Judiciairement, le pouvoir et le droit coutumier devraient pouvoir être reconnus. Le chef de la tribu veille à l'ordre public dans « son » organisation sociale, mais les autorités de droit commun ne lui reconnaissent pas de pouvoir de coercition.

Le dossier n'est pas évident. D'une part, la justice, pouvoir régalien, est de compétence étatique. Aucune prérogative ne peut donc être, pour l'heure, attribuée localement. D'autre part, le sénat n'est nullement une juridiction coutumière. Soucieux de l'intérêt général, il peut néanmoins s'investir sur certains points : rendre applicable la médiation pénale coutumière en Nouvelle-Calédonie par exemple.

Faire évoluer la réglementation

Dès octobre 2000, le Sénat coutumier formule une proposition auprès du ministère français de la justice : créer un tribunal coutumier siégeant aux côtés du tribunal de droit commun.

En Congrès extraordinaire du pays kanak en janvier 2005, les chefs sont unanimes pour évoquer le manque de moyens et de ressources dont ils disposent pour faire évoluer l'organisation sociale kanak et le cadre de vie de leur tribu. Ils proposent notamment l'élaboration d'une loi du pays affirmant la légitimité et la légalité des chefferies et instituant une juridiction coutumière reconnue qui donne pouvoirs au chef en matière de sanction pénale.

Si l'adoption d'une loi du pays en matière judiciaire est inenvisageable, des pistes sont à creuser. Il est possible de faire évoluer la réglementation, par exemple en matière d'application des peines.

Au stade actuel, il faut aboutir une réflexion générale sur l'adéquation entre justices coutumière et de droit commun. Identifier tous les points communs permettra de faire converger les deux systèmes et les rendre compatibles sans difficulté majeure.

« *L'autorité coutumière n'a plus de pouvoir de coercition. Or la société kanak est démographiquement jeune. Elle a besoin de ce cadre, rassurant ou contraignant, pour se construire aujourd'hui.* »

Pierre Zeoula,
Grand chef du district de Gaitcha,
sénateur de l'aire Drehu

L'harmonie sociale : prévenir la

Le Sénat coutumier est régulièrement consulté sur les enjeux de société, par les institutions et services de la Nouvelle-Calédonie, les services judiciaires, l'Etat, les associations.... Il joue, en matière sociale, un rôle de conseil et une fonction de conciliation auprès de tous ses partenaires extérieurs. Interrogé sur l'ensemble des phénomènes de société, il tente d'y répondre autant qu'il paraît nécessaire, dans la limite de ses moyens et prérogatives. En misant sur la prévention.

Miser sur la formation

Le Sénat coutumier suit de très près la question de l'emploi et de la formation de la jeunesse kanak, notamment dans le cadre de sa représentation au sein de la Mission Cadres Avenir, où il assure un suivi permanent des jeunes partis en métropole et des aides qu'ils peuvent percevoir. En 2003 par exemple, après 14 ans d'existence de l'ex « Mission 400 Cadres », le sénat se félicitait du résultat de l'année : 97 % des bénéficiaires des programmes de formation avaient trouvé un emploi dès leur retour en Nouvelle-Calédonie.

Le point de vue de la commission Education et formation du sénat est très clair sur le dossier Emploi et formation de la jeunesse. Le Kanak ne doit pas se reposer sur son appartenance ethnique pour trouver un emploi. Les employeurs cherchent la compétence, il faut donc viser le niveau de qualification le plus élevé possible. Dans le cadre de la récente loi sur « l'emploi local », la priorité pour les Calédoniens se fait à niveau équivalent. C'est donc sur la palette de formations et sur son accessibilité à tous les jeunes du pays qu'il faut compter. Sur le sol calédonien, vis-à-vis de la population kanak notamment, un important retard a été rattrapé sur ces vingt dernières années. Mais il faut à la sphère politique poursuivre un important effort pour augmenter le niveau général de la population. A charge pour les coutumiers de motiver les jeunes kanak qui ne se sentent pas toujours, malheureusement, suffisamment concernés.

« Etre Caldoche, être Kanak, ce n'est pas un diplôme. Il ne faut pas miser sur la protection de l'emploi local mais sur la formation. Aux coutumiers de motiver les jeunes à prendre en main leur destin. »

Clément Grochain, sénateur de l'aire Païci Camuki,
Président de la commission Education et Formation



Miser sur la réinsertion

Les sans domicile fixe : aider à se reconstruire

En 2006, le Sénat coutumier propose à l'association Macadam Partage la création d'une permanence téléphonique, relais entre les individus désireux de réintégrer les tribus et les instances coutumières. Assurer le suivi des personnes sans domicile fixe de l'agglomération nouméenne n'est pas chose facile, mais la démarche doit être poursuivie et approfondie. Ces personnes en rupture ont besoin d'appuis pour se reconstruire.

Dans ce sens, le sénat renouvelle depuis 2006 son soutien à l'association Macadam Partage qui, loin de n'être qu'un centre d'accueil de jour, opère tout un travail d'accompagnement et de resocialisation. Si elle recense les « sans-abri », elle travaille aussi et surtout à favoriser l'émergence de solutions pour les orienter et leur assure un accompagnement personnalisé dans le but de les aider à se représenter leur avenir.

Les anciens prisonniers : accompagner la libération

Dans le cas des anciens prisonniers, le sénat peut aussi servir d'intermédiaire afin de préparer et faciliter le retour en tribu. Il peut intervenir auprès du juge d'application des peines et du Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) pour une libération conditionnelle.

Le sénat a toujours souhaité la construction d'un centre pénitentiaire plus au centre et au Nord de la Grande terre, qui faciliterait les aménagements de peines, les visites, etc. Siégeant au sein des Commissions « suicide » et « surveillance » du Camp-Est, il souhaite voir augmenter la fréquence des rencontres entre coutumiers, direction de l'établissement et prisonniers.



Les sénateurs Bergé Edouard KAWA, Pierre ZEOULA et Clément GROCHAIN siègent à la Commission « suicide » du Camp-Est. Pierre ZEOULA est aussi présent au sein de la Commission « surveillance » de l'établissement pénitentiaire.

Combattre le mal-être : l'exemple

La délinquance : première saisine directe de l'Etat

Face à la recrudescence de la délinquance de la jeunesse kanak et océanienne, il était urgent que la parole des coutumiers sur cette dérive soit entendue. Sur saisine du Haut-commissaire de la République en août 2008, la commission « Education et formation » du Sénat coutumier mène la réflexion. Elle veut, pour enrayer la spirale, mettre l'accent sur la recherche des causes. Il faut caractériser le mal-être de la jeunesse pour comprendre l'augmentation croissante des phénomènes de violences.

Son étude démarre en octobre 2008. Après un état des lieux (présenté par l'ensemble de la représentation coutumière lors du séminaire du 14 novembre 2008), une enquête auprès des jeunes et l'audition des professionnels, le sénat organise

un colloque le 17 avril 2009 pour présenter ses conclusions. Son rapport final, délivré au représentant de l'Etat en juillet 2009, est intitulé : « La place du jeune kanak dans la société contemporaine et les moyens de lutter contre la marginalisation d'une partie de la jeunesse ».



Comprendre le mal-être

Les raisons qui expliquent le mal-être de certains jeunes sont de trois ordres. Au niveau social d'abord, le manque d'éducation au sein de la cellule familiale (la fréquente instabilité de l'environnement familial se traduit par l'absence de dialogue et d'autorité parentale) se couple à des difficultés d'apprentissage scolaire (l'école est perçue par ces jeunes comme peu adaptée à leur condition sociale). D'un point de vue économique ensuite : le niveau socio-économique du foyer peut être une des raisons qui incitent les jeunes à commettre des délits. Le problème du pouvoir d'achat est accentué par les déséquilibres géographiques qui rendent difficiles leur insertion professionnelle. D'un point de vue culturel enfin, la question de l'identité kanak est aussi un facteur déstabilisant.

Les jeunes comptent sur l'organisation sociale traditionnelle

Concilier société traditionnelle et modernité est une difficulté supplémentaire pour ces jeunes. La mondialisation provoque une transformation profonde de la société kanak : modification des codes de pensées, du mode de relations sociales (instauration de l'individualisme)... Cette dissolution culturelle est mal vécue par la jeunesse, attachée à sauvegarder les valeurs traditionnelles sur lesquelles elle veut pouvoir s'appuyer pour réussir son intégration sociale. L'étude débouche



sur une série de propositions, apportées parfois par les jeunes. Pour solutionner le problème, ils prônent eux-mêmes, par exemple, la réhabilitation d'un espace de parole privilégié entre les anciennes et les nouvelles générations.

Pour une politique de la jeunesse océanienne

La question de la jeunesse nécessite une considération transversale. Elle exige un partenariat entre l'ensemble des décideurs institutionnels du pays. La réponse à la délinquance est là : accompagner le jeune océanien pour qu'il trouve sa place dans la société contemporaine. A ce titre, le Sénat coutumier a émis le souhait d'une réelle politique, à décliner à tous les niveaux : tribal, communal, provincial et territorial.



Clément Grochain,
*sénateur du pays Païci Camucki
et président de la commission
Education et formation.*

« Pour des raisons historiques qui ont dévalorisé son identité culturelle, le jeune kanak se sous-estime. »

Clément Grochain

« Le temps de la parole a été oublié, il faut construire de nouveaux espaces de dialogue entre générations, en tribu comme en ville, en dehors du temps scolaire notamment. Les jeunes veulent pouvoir s'appuyer sur les coutumiers qui les aideront à forger leur identité, kanak et moderne. »

Clément Grochain

Affirmer les valeurs traditionnelles au quotidien : l'exemple des langues

Le Sénat coutumier n'a pas reçu de compétences précises en matière culturelle, dévolues à d'autres organismes. Mais là encore, le concept d'identité kanak lui commande de relayer, autant qu'il lui est possible, la préservation des connaissances traditionnelles. Ainsi, le sénat soutient la collecte du patrimoine culturel immatériel. L'héritage collectif est riche de savoirs, pratiques et innovations liés à la médecine, la construction, l'art culinaire, les rites, chants, cérémonies (etc.) que l'Agence de développement de la culture kanak (Adck) réalise avec les Conseils d'aire.

L'enseignement des langues kanak dès la maternelle

L'Accord de Nouméa et la loi organique confèrent aux langues kanak un statut de « langues d'enseignement et de culture ». Au 1^{er} janvier 2000, l'Education Nationale française participait déjà, avec la Nouvelle-Calédonie, à l'étude de l'enseignement des langues vernaculaires dans les écoles primaires publiques. En 2003, le gouvernement lançait les premiers recrutements d'un futur corps d'enseignants en langues, mais fin 2004 apparaissent des incertitudes. Le Sénat coutumier décide alors de prendre en main le dossier et formule des propositions au gouvernement. Début 2007, il encourage l'introduction des langues kanak dans les écoles maternelles. Le sénat reconnaît que la construction de la personnalité avant l'âge de six ans est primordiale : le bien-être du jeune en dépend pour toute sa scolarité.



Pascal Sihaze, sénateur de l'aire Drehu et membre de la commission Affaires culturelles

La consécration : l'Académie des langues kanak

Le Sénat coutumier propose la création d'une « Académie des langues kanak » (ALK) en décembre 2001, par le biais d'une proposition de délibération qu'il dépose auprès du Congrès et du gouvernement. L'ALK, établissement public de Nouvelle-Calédonie, verra le jour en 2007. Elle a pour missions de « fixer les règles d'usage et de conserver, promouvoir, développer et défendre l'ensemble des langues kanak ». Le sénat participe à sa mise en place par la désignation de ses membres, après avis des Conseils d'aire. En août 2008, le Congrès du pays kanak recommande la mise en place de sections régionales de l'Académie.



Protéger les savoirs traditionnels : l'exemple du conservatoire de l'igname

Le Congrès du pays kanak décide dès novembre 1995 la création d'un conservatoire de l'igname. Aujourd'hui concrétisé, il se dresse fièrement sur le site de Nê-tôm-Böo (col de la Pirogue, tribu de Saint-Laurent, Païta).

Directement géré par le Sénat coutumier, il compte six techniciens et ouvriers agricoles.

Inauguré le 04 juillet 2003, ce site, qui comprend un bâtiment central et des champs, est le sanctuaire du tubercule emblématique de la culture kanak, à la variété injustement insoupçonnée. Il est destiné à rassembler une collection génétique sans précédent, pour mieux préserver mais aussi maîtriser la croissance des espèces. Les connaissances, ainsi approfondies, sont diffusées sur l'ensemble des aires dont les populations bénéficient, sur place, de la vente de semences et de visites guidées.

Préserver, approfondir et diffuser le savoir-faire

A la fois projet culturel et scientifique, le conservatoire est un outil de recherche appliquée au développement du monde vivrier. Il apparaît donc nécessaire au sénat qu'il ait un prolongement dans les aires, proposant dès 1995 la création de huit jardins d'aire. Le volet de la recherche (techniques nouvelles d'ensemencement) est important à l'échelle planétaire, pour l'Afrique notamment. En novembre 2000, une mission sénatoriale se rend au Bénin, à la rencontre de la population, puis en France, au contact des instituts de recherches tels le Cirad et l'IRD, pour échanger sur l'état des besoins et des savoirs. En 2010, c'est un nouveau centre socio-culturel de l'igname, à plus large vocation pédagogique et touristique, qui sera concrétisé.

« Les grands billons d'ignames et les tarodières en casiers irrigués attestent du rayonnement important de la civilisation de l'igname à l'échelle de la planète. Support culturel de l'identité kanak, cette plante est notre référence. Gage de respect de la parole donnée lors des cérémonies, l'igname est cruciale dans notre organisation sociale traditionnelle : le calendrier de sa culture dicte le calendrier social. »

Raoul Bouacou, Chargé du conservatoire de l'igname (mars 2003).

Protéger la nature, l'habitat de l'

Défendre l'environnement : une nécessité fondamentale

Le Sénat coutumier, dès sa mise en place, se donne pour mission d'intervenir pour la protection de l'environnement. Une nécessité pour faire valoir la vision philosophique de la civilisation mélanésienne, fondamentalement écologique. Depuis, à la limite de son possible, sans jamais faiblir au cours des années, le Sénat et les Conseils coutumiers se mobilisent sur les différentes questions : feux de brousse, lentilles d'eau dans les îles, pollutions minières et industrielles, etc.

A travers leur engagement environnemental, le sénat et les conseils d'aire travaillent à deux objectifs : la préservation des générations futures et la responsabilisation des Autorités coutumières. C'est l'exercice des droits et devoirs des chefferies et des clans en la matière qui permettra de mobiliser chaque citoyen. Jusqu'ici le message n'est pas encore bien compris et les institutions politiques ont encore tendance à garder jalousement leurs prérogatives.

Au-delà des saisines du sénat... une prérogative coutumière toute naturelle

Le Sénat coutumier est représenté dans certaines structures dédiées à la protection de l'environnement : il a intégré le comité local de l'Ifrecor (Initiative française pour les récifs coralliens) et il a accepté en 2002 la présidence d'honneur de l'association Corail Vivant. La même année, le sénat promulgue la « Déclaration solennelle du peuple autochtone kanak sur son droit concernant l'espace et le patrimoine naturel de la Nouvelle-Calédonie ». Avant de s'envoler, le 29 août, pour le Sommet mondial de la terre à Johannesburg (Afrique du Sud) qui établira le premier bilan des engagements pour le développement durable pris au sommet historique de Rio de Janeiro de 1992.

Le Sénat coutumier est aussi consulté par les institutions territoriales sur les grands projets environnementaux. Saisi par le gouvernement en 2005, il rend son avis sur le projet de schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie en avril 2006 (qui sera adopté par le Congrès le 18 mars 2009). De même, le sénat est saisi par la province Sud pour se prononcer sur son code de l'environnement, promulgué fin 2008.

Le Congrès du pays kanak recommande régulièrement les démarches environnementales. Celui d'août 2008 adopte une résolution appelant cette fois la population à se préoccuper du réchauffement climatique et de la montée des eaux.



Damas Theain Boueonne, sénateur de l'aire Hoot Ma Whaap et membre de la commission Terres Kanak.



L'inscription à l'Unesco : au nom du Pays de la mer

Le 23 janvier 2003, le Sénat coutumier et l'association Corail Vivant déposent auprès de la présidence et du gouvernement français la première demande exhaustive visant à inscrire la globalité des massifs coralliens calédoniens au Patrimoine mondial de l'humanité. Une histoire qui s'écrira jusqu'en 2008 à travers une longue série de dossiers. Le sénat est fier d'avoir appuyé cette inscription, dès la première initiative.

La défense de ce projet était légitime à plus d'un titre. D'abord, au regard de l'article 46 de la Loi organique, qui impose à chaque province (détentricrice de la compétence environnementale) de prendre avis du Conseil coutumier de l'aire concernée pour tenir compte, sur tout projet, des usages traditionnels. Ensuite, au regard de la réalité de la sphère d'influence coutumière, qui s'étend sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie : îles, îlots, terres émergées, récifs et lagons. Enfin, au regard de l'identité kanak, fondée sur un lien particulier à la terre. Une « terre » qui comprend l'espace maritime. Appelé « pays de la mer », celui-ci s'étend jusqu'au-delà de la frange extérieure des récifs.

La consécration du savoir écologique traditionnel

L'idée d'inscrire le récif corallien calédonien germe en 1999, à l'initiative de l'association Corail Vivant. Elle réalise un premier dossier mais il est enregistré comme incomplet en 2001. En 2002, c'est au tour de la France de déposer en son nom un dossier, jugé lui aussi incomplet. Entre 2003 et 2004, le sénat œuvre à le compléter mais localement les avis restent partagés entre inscription totale ou partielle. Toutefois, le principe reçoit enfin le soutien de toutes les institutions locales.

Un nouveau dossier est entrepris en 2005. Il aboutit le 08 juillet 2008 à l'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco d'un « bien en série » de six sites représentatifs de l'ensemble des récifs et écosystèmes associés de Nouvelle-Calédonie. Cette inscription exige la gestion des sites au plus près des besoins et des usages de la population concernée. Les comités de co-gestion à mettre en place dans chaque zone reconnaissent les bonnes pratiques traditionnelles pour une gestion globale des milieux marins. Le savoir écologique traditionnel est désormais au service des scientifiques et des gestionnaires.

« *Le Sénat coutumier s'est fortement engagé dans le dossier de l'inscription du Massif corallien et écosystèmes associés de Nouvelle-Calédonie. Nous visions dès l'origine l'obtention d'un label mondial de qualité, non un frein juridique au développement économique sur nos terres.* »

Pierre Zeoula, quatrième président
du Sénat coutumier (mars 2003).

Quels droits pour l'investissement en terre coutumière ?

Communément appelé la « mise en valeur des terres coutumières », ce dossier crucial en matière économique a été initié et traité par le Sénat coutumier dans le cadre de la concrétisation de l'Accord de Nouméa. Le foncier coutumier est depuis la nuit des temps exploité et mis en valeur traditionnellement par l'agriculture et l'habitat. La question est plus précisément d'y permettre de nouveaux investissements, pécuniaires et conséquents. L'émancipation économique de la population kanak en dépend. Incontournable pour envisager un développement accessible à tous, donc viable et harmonieux, en Nouvelle-Calédonie.

En discussion dès le début des années 2000, notamment par le biais d'une première proposition du sénat (la création d'une banque kanak de développement), le projet n'a toujours pas abouti. Construction immobilière, développement d'activités génératrices d'emplois et de revenus (artisanat, commerce, etc.) sont des projets impossibles à généraliser, encore aujourd'hui.

Un fonds de garantie pour faciliter le financement

Le préambule de l'accord de Nouméa stipule la nécessité de « (...) mettre en place de nouveaux mécanismes juridiques et financiers pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre, tout en favorisant sa mise en valeur (...) ». La question des outils reste posée. Une banque kanak de développement ? Un fonds de garantie ? C'est l'article 210 de la Loi organique qui formalise le choix d'un fonds de garantie « pour faciliter le financement des projets de développement sur les terres coutumières ». Dans ce cadre, le Sénat coutumier propose en mars 2003 un texte au gouvernement. Il porte sur la création d'un fonds de garantie dédié aux projets de développement sis sur foncier coutumier. Ce projet de texte concerne exclusivement les habitants des terres coutumières, quelque soit le statut civil de ces personnes (de droit commun ou particulier).

Mais le projet de délibération du gouvernement ne rejoint pas la proposition du sénat. La Nouvelle-Calédonie définit un fonds de garantie ouvert à tous les projets économiques, quelque soit le type de propriété foncière, permettant d'inclure les entreprises en difficulté. Au nom du pragmatisme politique, le texte privilégie la mise en place d'un fonds quelconque de gestion des risques sans aucune ambition pour le développement des terres coutumières. Fort de son premier texte élaboré en conformité avec la Loi organique, le sénat rejette la proposition gouvernementale. Suite à ce rejet, le dossier est enterré. Jusqu'à ce jour, aucune navette ni groupe de travail n'a été proposé par le gouvernement.



Gathélia Wabealo,
sénateur de l'aire Païci
Camuki et membre de la
commission Développement
économique et social.



Moderniser le statut des terres : sécuriser l'investissement

La problématique du développement en terre coutumière reste double. D'abord, concernant les individus : les protagonistes d'un même projet ne relèvent pas du même droit. Le droit coutumier ne s'applique que si toutes les personnes relèvent du statut civil coutumier ; sinon le droit commun prévaut. Ensuite, concernant les terres. Ce foncier est défini par quatre caractères : il est inaliénable, incessible, incommutable et insaisissable. Des principes qui ne permettent pas au système bancaire classique d'assurer un investissement sécurisé, le principe de l'hypothèque étant inenvisageable. L'adoption d'une loi du pays est impérative pour préciser le statut des terres coutumières, soumises à cette règle des quatre « i ».

Pour l'heure, le circuit bancaire reste fermé aux Kanak, à titre individuel, comme au Gdpl au titre du clan. De (trop) rares exemples ont été concrétisés, comme la zone artisanale de Baco ou le lotissement social du Mont-Dore Sud en 2008. Ils sont la démonstration que terre coutumière et développement économique ne sont pas antinomiques. Ces projets sont les fruits d'une longue concertation empreinte de la bonne volonté des parties prenantes, notamment publiques, conscientes de prendre un risque nécessaire. Reste aujourd'hui à régler le fonds du problème et stabiliser durablement le foncier pour généraliser ces initiatives.

« Jusqu'à présent, la Nouvelle-Calédonie n'a proposé aucune mesure concrète pour faire évoluer le statut des terres coutumières. Nos responsables politiques doivent prendre le problème en main. »

Bergé Edouard Kawa, sénateur de l'Aire Xaracuu
et président de la commission Terres kanak.

La mise en place du Sénat coutumier consacre l'aboutissement d'un long processus politique et identitaire. Elle marque la volonté des signataires des Accords (Matignon-Oudinot puis Nouméa) d'associer pleinement le Kanak à sa propre émancipation. Le sénat veille à concrétiser cet objectif au jour le jour. Les pages précédentes de ce bilan ont synthétisé les problématiques posées à travers d'importants dossiers traités depuis dix ans. Voici quelques exemples de sujets qui feront l'actualité du Sénat coutumier dans les prochaines années.

La reconnaissance pleine et entière des institutions coutumières

Le Sénat coutumier demande depuis plusieurs années la mise en place d'une véritable administration des affaires coutumières, concrétisant à la lettre l'Accord de Nouméa. La déclaration de politique générale de la présidente Thémereau avait, en 2004, permis d'envisager une avancée qui n'a pas été suivie d'effet. Le Sénat français a, le 07 juillet 2009, repris le dossier. Le Sénat coutumier espère que le texte final Sénat français-Assemblée nationale valide enfin cette perspective. Elle permettrait la réelle prise en compte des spécificités des dossiers coutumiers prioritaires. Les institutions coutumières pourraient ainsi devenir de véritables partenaires dans la mise en place du contrat de développement 2010/2014.

Les signes identitaires

En 2006 le gouvernement met en place le Comité de pilotage sur les signes identitaires auquel participera le Sénat coutumier. Les trois signes les plus neutres (hymne, devise et graphisme des billets de banque) ont été adoptés fin 2008. Reste les deux plus délicats : le drapeau et le nom du pays.

Une loi du pays pour le code civil coutumier et la dévolution successorale

En matière d'héritage la situation reste confuse, selon que les biens sont situés sur terre coutumière ou hors de la tribu. Les comportements ont évolué tandis que l'accumulation de biens a fortement progressé dans le monde kanak : désormais, en matière de legs foncier ou immobilier, les antagonismes sont plus fréquents. Le Sénat coutumier a donc élaboré un projet de loi qui devrait être soumis aux Autorités coutumières et aux institutions dans les mois à venir. La dévolution successorale s'appuiera sur le code civil coutumier de l'aire. Après plusieurs années de travail, le premier code civil kanak est aujourd'hui écrit. Il a été élaboré par le Conseil d'aire Drehu (Lifou).



Les projets d'usine métallurgique

Le Sénat coutumier, sollicité par les chefferies polluées par les mines, se penche sur les dégâts miniers qu'accusent la Nouvelle-Calédonie depuis plus d'un siècle. C'est à ce titre qu'il suit avec attention la concrétisation des sites industriels du Sud, à Prony, et du Nord, à Vavouto.

Usine du Sud : une veille sans relâche

Par la voix des deux sénateurs de l'aire Djubea Kaponé, le Sénat coutumier est signataire, le 27 septembre 2008, du Pacte de Développement Durable aux côtés des autres structures coutumières. Mais à la veille du démarrage opérationnel de l'usine, le sénat et les Autorités coutumières restent vigilants. Ils continueront à veiller aux impacts avérés et risques potentiels.

Le sénat suit de près la construction de l'usine métallurgique du Sud dès 2001. Sur demande des chefferies de Goro et de Yaté, il relaie « la paille coutumière » lancée par la chefferie de Goro. Il apporte son soutien au comité Rhéébu Nùù, qui regroupe les Autorités coutumières et les populations autochtones directement impactées par le projet et participe à la plantation du bois tabou (Göö Varé Kan) en 2002. En 2003, il s'insurge lors de la première enquête publique contre l'insuffisance de l'étude d'impact environnementale validée par les institutionnels. Voyageant jusqu'au Canada, il rencontre et accompagne toutes les associations mobilisables sur le sujet, aux niveaux local (Corail Vivant, Action Biosphère) et international (Mining Watch, Steelworkers).

Usine du Nord : suivre les impacts environnementaux et socio-culturels

Si la première préoccupation du monde coutumier est de s'assurer que l'usine du Nord voit le jour, chose faite en 2007, le sénat continue à suivre de près le dossier, notamment les études de caractérisation des milieux. Il a depuis témoigné de ses préoccupations, tant environnementales que socio-culturelles, auprès des différents intervenants. Si le Sénat coutumier juge l'étude d'impact initiale menée durant plus de trois ans correcte, les conséquences du creusement du grand chenal et du port sur le milieu marin restent sa principale préoccupation. Le sénat veillera aussi, pour les populations autochtones et les chefferies de Voh, Koné et Pouembout, à la gestion maîtrisée des impacts socio-culturels de l'usine et de l'urbanisation rapide de la zone.

Ils ont fait le Sénat coutumier

Les présidents

Du Conseil consultatif coutumier

Charles ATTITI (1990-1993) Aire Djubea Kaponé • Joseph PIDJOT (1993-1996) Aire Djubea Kaponé • Bergé Edouard KAWA (1996-1998) Aire Xaracuu • Félix POINDI (1998-1999) Aire Xaracuu

Du Sénat coutumier

André THEAN-HIOUEN (août 1999 - août 2000) Aire Hoot Ma Whaap • Jean WANABO (août 2000 - août 2001) Aire Iaii • Georges MANDAOUE (août 2001 - août 2002) Aire Ajie Aro • Pierre ZEOULA (août 2002 - août 2003) Aire Drehu • Gabriel POADAE (août 2003 - août 2004) Aire Paici Camuki • Paul JEWINE (août 2004 - août 2005) Aire Nengoné • Gabriel PAITA (août 2005 - août 2006) Aire Djubea-Kaponé • Jean Guy M'BOUERI (août 2006 - août 2007) Aire Xaracuu • Albert WAHOULO (août 2007 - août 2008) Aire Hoot Ma Whaap • Ambroise DOUMAÏ (août 2008 - août 2009) Aire Iaii

Les sénateurs coutumiers

Première mandature (1999-2005) :

Aire Djubea Kaponé : Vincent AKARO • Stanislas GAÏA (décédé le 24 octobre 2003)

Aire Xaracuu : Christian TAMAÏ • Georges JOREDIE

Aire Ajie Aro : Georges MANDAOUE • Dick MEUREUREU GOIN

Aire Paici Camuki : Gabriel POADAE • Dominique OYE puis Athanase TYAOUNE à partir du 22 novembre 2003

Aire Hoot Ma Whaap : André THEAN HIOUEN • Jean POITHILY

Aire Iaii : Jean WANABO • Amédée NAHIET puis Antoine OMEÏ à partir du 25 août 2000

Aire Drehu : Paul SIHAZE • Pierre ZEOULA

Aire Nengoné : Paul JEWINE • Louis WAETHEANE puis David SINEWAMI à partir d'août 2001

Deuxième mandature (2005-2010) :

Aire Djubea Kaponé : Gabriel PAITA • Christophe GNIBEKAN

Aire Xaracuu : Jean Guy M'BOUERI • Bergé Edouard KAWA

Aire Ajie Aro : Georges MANDAOUE jusqu'en juin 2009 • Julien BOANEMOI

Aire Paici Camuki : Clément GROCHAIN • Gathélia WABEALO

Aire Hoot Ma Whaap : André THEAN HIOUEN (décédé) puis Damas THEAIN BOUEONNE à partir de septembre 2008 • Albert WAHOULO

Aire Iaii : Ambroise DOUMAÏ • Jean-Marie GNAVIT

Aire Drehu : Paul SIHAZE (décédé) puis Pascal SIHAZE à partir d'août 2008 • Pierre ZEOULA

Aire Nengoné : Paul JEWINE • David SINEWAMI

Le personnel administratif

Avant 1999 (avec le Conseil coutumier consultatif) : Waboutch WAÏBENGO (secrétaire général) • André AJAPUNHYA (comptable)

A partir de 1999 (avec le Sénat coutumier) :

Secrétariat général : Régis VENDEGOU • Gérard PIDJOT • Charles JUNI • Philippe CAGNEWA • Joséphine ZEOULA • Marguerite NEKARE • Lydia NEKARE (mariée LUEWADIA) • Isabelle DUBOST (mariée LECREN) • Ernest KALOÏ • Madeleine VAKIE • Marie-Joëlle KAOUA • Belinda LANGLERRE • Charles BOIGUIVIE • Dany DALMAYRAC • Patricia LEVY • Kenal ZATROTRO • Jean-Louis PEKOAÏ

Cabinet de la présidence : Raphael MAPOU • Roch WAMYTAN • Maurice DHOU • Raoul BOUACOU • Pierre Jean QENEGEI • Jean Pierre WAMYTAN • Antoine HONAKOKO • Anne Laure DUMONS • Charles AKOUGNY

Conservatoire de l'igname : Jean-Marie WAHMETU • César MAPERI • Ignace KOINDREDI • Albert PAITA • Laurent PAITA



Les membres des représentations extérieures

Conseil économique et social : Georges MANDAOUE • Clément GROCHAIN

Comité de pilotage sur les signes identitaires : Jean-Guy M'BOUERI • Julien BOANEMOI

Académie des langues kanak: Julien BOANEMOI

Comité consultatif des mines : Jean-Guy M'BOUERI • Georges MANDAOUE (suppléant)

Agence de développement rural et d'aménagement foncier : Gabriel PAITA • Bergé Edouard KAWA • Gathélia WABEALO (suppléant)

Agence de développement de la culture kanak : Christophe GNIBEKAN • Jean-Marie GNAVIT • Pascal SIHAZE (suppléant)

Mission Cadres Avenir : Clément GROCHAIN • Albert WAHOULO • Julien BOANEMOI (suppléant)

Commission consultative pour la gestion du domaine territorial : Damas THEAIN BOUEONNE • Bergé Edouard KAWA • Suppléants : Gathélia WABEALO, Christophe GNIBEKAN

Comité consultatif de l'environnement de Nouvelle-Calédonie : Ambroise DOUMAI • Georges MANDAOUE (suppléant)

Comité directeur IFRECOR: Ambroise DOUMAI • Jean Guy M'BOUERI. Suppléant : Pascal SIHAZE

Comité Projet Koniambo : Damas THEAIN BOUEONNE • Gathélia WABEALO. Suppléants : Georges MANDAOUE • Clément GROCHAIN

Haut Conseil du sport calédonien : Ambroise DOUMAÏ • Pascal SIHAZE. Suppléant : Jean-Guy M'BOUERI

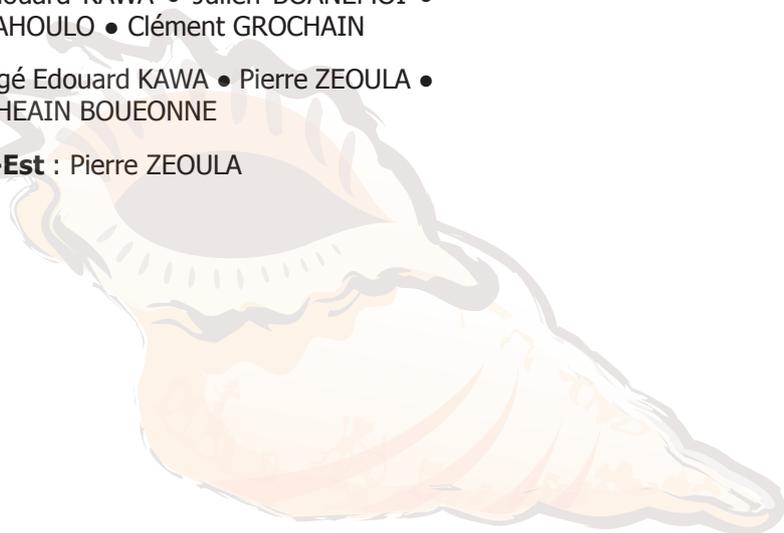
Comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Sud : Christophe GNIBEKAN. Suppléant : Jean-Guy M'BOUERI

Comité de la protection de l'environnement de la province Sud : Jean-Guy M'BOUERI. Suppléant : Julien BOANEMOI

Organisation habitat social : Bergé Edouard KAWA • Julien BOANEMOI • Jean-Marie GNAVIT. Suppléants : Albert WAHOULO • Clément GROCHAIN

Commission suicide du Camp-Est : Bergé Edouard KAWA • Pierre ZEOULA • Clément GROCHAIN. Suppléant : Damas THEAIN BOUEONNE

Commission de surveillance du Camp-Est : Pierre ZEOULA



Limite des aires coutumières



Sénat coutumier

68, av. James Cook • BP 1059 • 98845 Nouméa cedex

Tel. : (00 687) 24 20 00 • Fax. (00 687) 24 93 20

Mail : senat-coutumier@gouv.nc