

# GOUVERNANCE POLITIQUE ET INSTITUTIONS A TAHITI ET DEPENDANCES ET EN NOUVELLE- CALEDONIE: PERSPECTIVES HISTORIQUES

*Bernard Gille\* et Antoine Leca\*\**

---

*L'histoire de la gouvernance institutionnelle de la Polynésie Française et de la Nouvelle-Calédonie suscite toujours l'intérêt, mais reste aussi sources d'interrogations voire d'amalgames hâtifs. Les deux auteurs dans leurs études respectives présentées un peu en forme de miroir, offrent non seulement aux lecteurs férus d'histoire du droit et mais aussi aux étudiants quelque unes des clefs nécessaires à la bonne compréhension et à une comparaison éclairée des fondements institutionnels de ces deux territoires français du Pacifique.*

---

## **TITRE I: GOUVERNANCE POLITIQUE ET INSTITUTIONS A TAHITI**

### **I INTRODUCTION**

Avant l'instauration du protectorat français sur le royaume Pomare, Tahiti et ses dépendances a vécu sous influence anglaise durant près de soixante-quinze ans, depuis l'arrivée du capitaine Wallis en 1767 jusqu'à l'intervention du contre-amiral Dupetit-Thouars en septembre 1842.

Le royaume Pomare a été créé après la victoire de Pomare II sur les autres chefs tahitiens lors de la bataille de Fei Pi le 12 novembre 1815. Ce chef traditionnel devient alors roi de Tahiti et de Moorea, en imposant par la force une monarchie absolue à des îles qui n'avaient connu jusque-là que la féodalité sous la forme de chefferies antagonistes.

---

\* Ancien Maître de Conférences (Hdr) à l'Université de la Polynésie française.

\*\* Professeur à Aix-Marseille Université.

Sa fille Aimata accède au pouvoir en 1827 mais progressivement la monarchie tahitienne perd l'essentiel de ses pouvoirs car la reine Pomare IV n'a pas le même charisme ni la même autorité que son père. Elle n'a pas gagné son pouvoir par les armes et les chefs ont repris leurs prérogatives. La reine est simplement tolérée et quand l'assemblée législative tahitienne se réunit à partir de 1824, ce sont les chefs qui décident des lois qui vont être votées.

C'est cette situation que découvre le contre-amiral français Dupetit-Thouars lorsqu'il arrive à Tahiti. Il s'allie alors avec le régent Paraita et quelques grands chefs de Tahiti qui sont hostiles aux Pomare et qui souhaitent un protectorat français.

En fait, si la France n'avait pas imposé son protectorat en Polynésie, il est vraisemblable qu'une autre puissance l'aurait fait, sans doute la Grande-Bretagne. D'ailleurs, la reine Pomare en a fait la demande à Londres à plusieurs reprises: elle était protestante et anglophile. Ainsi, entre 1822 et 1841, les chefs de Tahiti et les Pomare ont sollicité à huit reprises le protectorat de l'Angleterre, mais ces demandes n'ont pas eu de suite.

En 1842, les accords de protectorat entre la France et Tahiti ont un caractère diplomatique car ils sont passés entre deux États souverains: le royaume de France et le royaume de Tahiti. Les actes signés en 1842 créent un protectorat de droit international.

Mais, avant d'étudier les institutions politiques et judiciaires du protectorat, puis celles de la colonie, il convient de rappeler les institutions tahitiennes qui existaient avant l'arrivée des Français: le code de lois, la reine, l'assemblée législative et le pouvoir judiciaire.

### ***A Le Code Pomare de 1842<sup>1</sup>***

C'est un recueil de lois qui regroupe une partie des lois contenues dans le code de 1819 ainsi que les lois votées par l'assemblée législative depuis 1824, auxquelles s'ajoutent des lois nouvelles. Il contient d'ailleurs des lois constitutionnelles, ce qui n'existait pas dans le code rédigé en 1819 par les pasteurs de la Société des missions de Londres.

En 1842, il y a trente-deux lois dans ce code dont sept seulement concernent l'organisation des pouvoirs publics. Les pasteurs ont enfin réussi à transformer cette monarchie absolue en monarchie constitutionnelle sur le modèle britannique.

---

1 Code Pomare de 1842, B.A., B.R., 8°, 60, p. 227, Archives de la Polynésie française (A.P.F.).

Comme dans le code de 1819, on retrouve des infractions et des peines. Les peines vont des amendes à la pendaison en passant par les travaux forcés.

Il y a dans ce code certaines infractions sévèrement condamnées qui n'existaient pas en 1819 car le problème ne se posait pas à l'époque. C'est le cas par exemple de la prostitution qui s'est développée considérablement à cause des marins de passage qui ne cessent d'affluer en Polynésie.

De la même manière, de nombreuses infractions sont liées à la conception puritaine de la société civile chère aux pasteurs de la LMS. Ces infractions sont précisées avec beaucoup de détails car les mœurs des Polynésiens n'ont pas beaucoup changé. Ainsi, l'interdiction des danses et chants inconvenants fait l'objet de longs développements, incluant la prohibition de l'usage d'instruments de musique comme les «flûtes de roseau et chalumeaux; les guimbardes de bois». De même, la loi interdit les combats de coqs et les jeux de cartes car «ils engendrent le mal sur la terre».

Plusieurs lois interdisent certains comportements jugés néfastes dans une société chrétienne, comme par exemple l'abandon de conjoint. Dans ce cas, le remariage est interdit et le coupable peut être condamné à une amende et à des travaux forcés au profit de la reine.

De même, la pratique du concubinage est sévèrement condamnée: «c'est une chose criminelle devant Dieu comme devant les hommes» et punie de fortes amendes et de travaux forcés.

Les coupables d'adultère, ceux qui jouent le rôle d'entremetteur, ceux qui cachent les amants adultères sont punis de la même manière.

La mère célibataire est sévèrement punie car «c'est une très mauvaise chose que ce fait des femmes devenant enceintes sans être mariées, une chose par laquelle cette terre serait souillée de péché»

D'autres articles punissent l'homosexualité, la sodomie et la bestialité qui sont sanctionnés par 300 brasses de travail.

L'une des lois traite de l'observance du sabbat et de l'enseignement fait aux enfants de «la parole véritable de Dieu». La loi XVIII prévoit l'interdiction du travail le jour du sabbat et fait obligation d'aller au temple.

La même loi ordonne aux parents de conduire leurs enfants à l'école et condamne ceux qui parlent contre la bible à une peine de 100 brasses de travail. La récidive est assimilée à une rébellion contre le gouvernement et punie de bannissement.

Alors qu'une loi de 1838 avait rendu obligatoire le mariage entre deux célibataires ayant eu un enfant, le code de 1842 interdit les mariages entre Tahitiens et étrangers. Cette loi a pour but d'éviter que les étrangers ne deviennent propriétaires des terres polynésiennes en se mariant avec les riches héritières locales. Elle n'est abrogée qu'en 1845.

Ce code de 1842 contient également un certain nombre de règles concernant les institutions du royaume.

### **B La Reine**

En 1842, elle incarne à elle seule le pouvoir exécutif. En cas d'absence de la souveraine, c'est le régent qui la remplace.

Le royaume est alors divisé en districts, cellules de base de l'organisation politico-administrative, dirigés par les gouverneurs (anciens chefs) qui commandent des *iatoai* (sous-chefs).

La reine a le droit de grâce mais elle doit appliquer les lois et ne peut pas les abroger. Le code précise en effet que la reine doit «*aujourd'hui suivre le code établi*». Les pouvoirs reconnus à l'assemblée limitent ceux de la reine qui sont désormais encadrés par des règles «*constitutionnelles*».

La souveraine nomme les grands juges et participe à la nomination des autres juges et des policiers de Papeete (les *mutoi*).

Le trésor royal est alimenté par des impôts de capitation (par tête) en nature et en numéraire, par le droit d'établissement payé par les étrangers et par les impôts payés par les gouverneurs et les *iatoai*. En outre, la reine reçoit une part des amendes perçues en cas de crimes et de délits et, dans certains cas, elle peut confisquer à son profit des propriétés foncières.

Les recettes publiques servent à rémunérer certains magistrats et fonctionnaires: les grands juges, les juges de district, les *imiroa* (sorte d'officier de police judiciaire), les gardes du corps et les messagers ou *vea*.

### **C L'Assemblée Législative**

Le cérémonial d'ouverture de chaque session est plutôt pittoresque ainsi qu'a pu le décrire un voyageur de passage (Olmsted (FA) cité<sup>2</sup> par O'Reilly, 1975):

vers les neuf heures du matin, la reine Pomare se déplaça en grand appareil escortée par plus de cent hommes, ses gardes du corps... En tête du cortège flottait le drapeau de Tahiti... derrière venaient la reine et le roi suivis des troupes royales en file sur

---

2 Francis Allyn OLMSTED, Incidents on a whaling voyage, New-York 1841, p. 82.

deux rangs. Enfin, venaient tous ceux qui s'étaient trouvé quelque titre à figurer dans cette parade. Ce défilé, qui s'étirait le long de la plage, avançait solennellement vers le temple... La nef était occupée par la reine et les militaires, les bas-côtés par les femmes... Au nombre de huit ou dix, les officiers de la suite royale étaient vêtus d'uniformes de toutes couleurs et de tout acabit. Ils avaient dû les récolter au hasard de leur bonne fortune ou de la visite de quelques navires de guerre.

L'effet de ce cérémonial sur la population indigène est considérable. C'est le but recherché par les missionnaires qui souhaitent ainsi ancrer dans la conscience populaire la place importante d'un parlement au sein d'une monarchie constitutionnelle. D'ailleurs la cérémonie se déroule dans le temple protestant. La construction du palais de l'assemblée – appelé *fare apoo raa* – n'est réalisée qu'entre 1851 et 1861.

L'assemblée n'a été créée qu'en 1824 pour limiter les pouvoirs du roi, ce qui n'avait pas été possible en 1819 à cause de l'opposition de Pomare II. Les pasteurs de la LMS ont dû attendre 1824 pour que puisse enfin se réunir une assemblée législative qui ne disparaît officiellement qu'avec l'annexion en 1880.

Elle sert à voter les lois, elle est ainsi un contrepoids au pouvoir royal. Elle est composée en grande partie de chefs ainsi que de deux ou trois députés élus par district pour trois ans: ce sont les *ra'atira* (propriétaires fonciers).

Les débats (GILLE (B), 1990) sont dirigés par un missionnaire «de la parole véritable de l'Évangile», appelé «*Auvaha*» (secrétaire et orateur) qui reçoit les doléances des députés et les modifie à son gré pour en faire des projets de loi: il «*arrangeait les paroles*» des députés. Il fait voter tout ce qui est favorable à la LMS qui contrôle d'autant mieux le parlement que les votes ont lieu à main levée pour intimider d'éventuels opposants. C'est ainsi que de nombreuses lois favorables à la LMS sont votées entre 1824 et 1842.

Par exemple, la LMS fait voter deux lois en 1838 dans le but d'interdire l'installation de prêtres catholiques à Tahiti, en prohibant toute vente de terre aux étrangers et toute propagation de doctrine autre que le protestantisme à Tahiti. C'est d'ailleurs ce qui provoque en grande partie l'intervention française à la suite de l'expulsion *manu militari* de missionnaires catholiques.

### ***D Le Pouvoir Judiciaire***

Les grands juges sont des *ari'i*. Tahiti et Moorea sont divisées en vingt-deux districts regroupés en sept circonscriptions, à la tête desquelles se trouve un grand juge nommé par la reine. Il y a donc sept grands juges: les *to'ohitu*.

Les grands juges doivent juger en appel les décisions des juges des districts et les *to'ohitu* sont donc des juges d'appel.

La plupart des litiges concernent les problèmes fonciers qui sont si importants dans la société polynésienne. Il y a deux juges dans chaque district, avec une compétence générale qui leur permet de traiter toutes les questions.

Le tribunal de première instance est composé d'un juge et des *imiroa* qui sont des sortes d'officiers de police judiciaire. Ils ont pour fonction de rechercher les auteurs de crimes ou délits et assistent les juges dans les procès fonciers.

Les juges doivent appliquer le droit prévu par le code pomare et par les lois votées par l'assemblée législative tahitienne.

La législation prévue par le code et l'organisation des pouvoirs publics vont être profondément modifiées après l'instauration du protectorat, en particulier tout ce qui concerne les droits relatifs aux étrangers. Ainsi entre 1842 et 1880, les pouvoirs reconnus aux autorités locales vont être limités par le partage des compétences entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé.

A partir de 1880 le royaume Pomare devient la colonie des Etablissements français de l'Océanie, avant d'être territoire d'outre-mer à partir de 1946.

Dans une première partie nous étudierons les institutions politiques et leur gouvernance entre 1842 et 1945 et avant d'aborder les institutions judiciaires dans la seconde partie.

## ***PREMIERE PARTIE: LES INSTITUTIONS POLITIQUES ET LEUR GOUVERNANCE***

Il s'agit des institutions du protectorat puis de celles de la colonie à partir de 1880.

### ***CHAPITRE I LES INSTITUTIONS DU PROTECTORAT***

L'établissement du protectorat français sur le royaume Pomare trouve sa source dans une série d'incidents qui ont permis de justifier l'intervention française. En effet, les navires français ne cessent d'intervenir à Tahiti à partir de 1836, à la demande des nationaux, en particulier des missionnaires expulsés brutalement en 1836 à l'instigation des pasteurs de la L.M.S. En 1838, à la suite de ces expulsions, la reine doit verser des réparations réclamées par Dupetit-Thouars. Six navires de guerre français mouillent à Tahiti entre 1838 et 1842: dès 1838, un traité d'établissement et de commerce permet aux Français de s'installer à tahiti.

En 1839, la convention Laplace (du nom de l'officier de marine, commandant l'expédition) permet le libre exercice de la religion catholique dans le royaume. La crise du royaume tahitien atteint alors son paroxysme. Le pouvoir est exercé par le régent Paraïta au nom de la reine dont l'autorité n'est plus respectée.

Ainsi, en 1841, quand un navire américain est mis en quarantaine, car six marins sont morts de la variole, le consul américain lève l'interdit. Dans les semaines qui suivent 150 Tahitiens meurent de la variole.

En 1842, des Français sont molestés par des policiers locaux et jetés en prison sans jugement. Enfin, l'assassin d'un Français est laissé en liberté sans être poursuivi.

Le 8 septembre 1842, le contre-amiral Dupetit-Thouars, qui vient d'annexer les Marquises, exige des réparations de la reine car le traité de 1838 a été violé. Néanmoins, il propose à Pomare IV et aux chefs une solution juridique afin d'éviter le recours à la force.

Le consul de France, Moerenhout convainc alors le grand chef Tati, le régent Paraita et les chefs Utami et Paofai, de signer une requête demandant la protection de la France, puisque la reine n'a pas les moyens de faire respecter l'ordre. A cette époque, elle a d'ailleurs perdu le contrôle des Iles sous le vent et des Tuamotu.

Après un ultimatum de Dupetit-Thouars, la reine se laisse convaincre par le régent Paraita et par les chefs et le 9 septembre 1842 elle fait une demande de protectorat, immédiatement accordée par le contre-amiral.

Il est vrai que le fidèle conseiller de la reine Pritchard, alors en Angleterre, n'a pas pu la dissuader de faire cette démarche. Par ailleurs, l'amiral français a agi sans ordre de sa hiérarchie et du gouvernement français. Cet officier voulait surtout prendre une revanche sur les Anglais qui deux ans auparavant avaient réussi à imposer un protectorat en Nouvelle-Zélande, à la barbe des Français, en signant le traité de Waitangi avec les chefs maori.

Le traité signé par Dupetit-Thouars avec la reine n'est ratifié par le Roi de France qu'en mars 1843 et la notification de cette ratification n'est faite à la souveraine que le 1<sup>er</sup> novembre 1843.

Cette première partie de l'histoire franco tahitienne va se dérouler avec d'une part, côté tahitien, la reine Pomare (1827-1877) et d'autre part, côté français, le roi Louis-Philippe (1842-1848), ensuite la seconde République (1848 - 1851), puis le second empire (1852-1870) et enfin la III<sup>ème</sup> République (à partir de 1870). On a donc à cette période une grande instabilité institutionnelle en France.

Il faut examiner le contenu du traité avant d'étudier les institutions du protectorat.

## ***I - LE TRAITÉ DE PROTECTORAT***

La demande de protectorat signée par la reine, le régent Paraita et par une députation de trois chefs de l'assemblée législative, comporte plusieurs conditions:

Tout d'abord, la souveraineté de la reine et l'autorité des chefs sont garanties. Puis, toutes les lois et règlements doivent être faits au nom de la reine et signés par elle. Ensuite, la possession des terres de la reine et du peuple leur est garantie. Enfin, l'exercice de chaque culte est libre et les missionnaires anglais ou autres doivent pouvoir continuer à exercer leurs fonctions librement.

A ces conditions, la reine et les grands chefs demandent «la protection du roi des Français, laissant entre ses mains, ou au soin du gouvernement français, ou à la personne nommée par lui et avec l'approbation de la reine Pomare, la direction de toutes les affaires avec les gouvernements étrangers, de même que tout ce qui concerne les résidents étrangers, les règlements du port,... et de prendre telles autres mesures qu'il pourra juger utiles pour la conservation de la bonne harmonie et de la paix».

Dupetit-Thouars accepte au nom du roi sous réserve de ratification qui n'intervient que le 25 mars 1843 et qui n'est connue à Tahiti qu'en novembre 1843.

Quant à l'État protecteur, l'État français, il se réserve la défense et le maintien de l'ordre, y compris les forces de police. Il a le monopole des relations extérieures et le drapeau du protectorat remplace le drapeau du royaume tahitien.

Le 9 septembre 1842, une convention est signée entre Dupetit-Thouars, la reine, le gouverneur de Papeete et le régent afin d'appliquer immédiatement le traité. Cette convention met en place des institutions provisoires, par exemple, le conseil du gouvernement et organise le partage des compétences entre les deux Etats.

Le 10 septembre, Dupetit-Thouars nomme le consul de France, Moerenhout, commissaire royal auprès de la reine Pomare, sous réserve de l'approbation de cette nomination par celle-ci. Ainsi, jusqu'à l'annexion en 1880, le représentant de la France est accrédité auprès du souverain tahitien auquel il doit remettre ses lettres de créance. La France reconnaît donc la souveraineté de l'Etat tahitien qui a un territoire, une nationalité et qui accepte ou non la présence de représentants des Etats étrangers.

Néanmoins, cette souveraineté est désormais limitée par le traité de protectorat qui en donne de nombreux attributs à la France. Dans ce cadre, Dupetit-Thouars demande à la reine que le pavillon du protectorat soit arboré à Tahiti: le drapeau français y est placé sous la forme d'un yacht, en haut et à gauche, dans le pavillon tahitien.

Pritchard réussit à convaincre la reine d'arborer le drapeau tahitien à la place de celui du protectorat. Sur ces entrefaites, Dupetit-Thouars revient à Tahiti le 1<sup>er</sup> novembre 1843 et fait savoir à la reine qu'en vertu du traité de protectorat, elle a perdu le droit de faire des actes de politique extérieure et «tout naturellement, le

droit de bannière». La souveraine refusant d'amener le nouveau pavillon, l'amiral annexe le royaume Pomare le 6 novembre 1843 et y installe le gouverneur Bruat comme chef de la nouvelle colonie.

La reine s'exile alors aux Iles sous le vent du mois de mars 1844 au mois de février 1877, période durant laquelle se déroule la guerre franco-tahitienne.

Entre temps, le roi Louis-Philippe a désavoué l'annexion car, à nouveau, Dupetit-Thouars a agi sans ordre et le protectorat est rétabli le 7 janvier 1845. Un grave problème juridique se pose alors car tous les actes pris par le gouverneur Bruat entre 1843 et 1845 sont illégaux. Tous les actes du gouverneur sont donc légalisés par un vote de l'assemblée des chefs et des juges le 8 janvier 1845 puis à nouveau, par la convention du 5 août 1847, signée entre le commissaire du roi Lavaud et la reine à son retour d'exil.

Après cette longue période de trouble, le traité de protectorat peut enfin être appliqué. En effet, la soumission de la reine le 7 février 1847 permet d'en fixer les conditions d'application. Les lettres échangées entre la souveraine et Dupetit-Thouars, le 9 septembre 1842 se bornaient en effet à poser des principes généraux. De même, la proclamation conjointe publiée le même jour organisait le gouvernement provisoire et l'exercice de certaines libertés.

La convention du 5 août 1847, véritable acte de soumission de la reine à son retour d'exil, permet de régler tous les détails non précisés en 1842 et réduit considérablement les pouvoirs de l'Etat tahitien. C'est en fait un nouveau traité de protectorat: cette convention n'est pas ratifiée par Paris et elle est appliquée comme une charte intérieure au protectorat. Elle est d'ailleurs intégrée au nouveau code de lois franco-tahitien publié en 1848 qui a été voté par l'assemblée législative tahitienne.

Cette convention de 1847 aboutit à un nouveau partage de compétences entre les deux Etats dans les domaines législatif, exécutif et judiciaire.

## ***II - LE POUVOIR EXÉCUTIF***

La proclamation de 1842 a dédoublé le pouvoir exécutif. L'organisation des pouvoirs publics n'est pas changée pour tout ce qui concerne les affaires tahitiennes d'ordre interne.

La reine s'est réservée «l'administration et la juridiction entière sur les naturels» c'est à dire ses sujets.

La puissance protectrice est compétente pour toutes les affaires concernant les étrangers au royaume, la gestion des relations extérieures, la garantie de la sûreté individuelle et des propriétés ainsi que pour l'ordre public. Dans ce but, il est

institué un conseil de gouvernement investi «du pouvoir administratif et exécutif et des relations extérieures de la reine Pomare». Ce conseil est composé du commissaire du roi de France, du gouverneur militaire de Papeete et du capitaine du port.

Aux termes de la convention du 5 août 1847, les pouvoirs de l'Etat protégé et de l'Etat protecteur vont être profondément modifiés. Ainsi, la reine exerce le pouvoir exécutif qui est désormais bicéphale.

La reine a auprès d'elle le représentant du gouvernement protecteur qui intervient de concert avec elle, dans le cadre du pouvoir exécutif, relativement aux seuls indigènes.

La reine prend donc, en accord avec le commissaire, des arrêtés de simple police concernant ses sujets.

La convention de 1847 donne ainsi au gouvernement protecteur le droit d'intervenir dans l'administration intérieure tahitienne même pour ce qui concerne les indigènes. Les textes de 1842 réservaient cette prérogative à la reine et aux chefs tahitiens.

Le commissaire Lavaud a ainsi réussi à obtenir du souverain des nouvelles et importantes limitations de ses pouvoirs.

L'article 3 de la convention précise d'ailleurs que l'organisation intérieure des îles de la Société est réglée avec l'approbation de la puissance protectrice. En outre, le commissaire exerce seul l'autorité sur les étrangers. De même, le gouvernement protecteur reste compétent en matière de relations extérieures du royaume protégé.

Le représentant français a également un droit de contrôle général sur l'administration locale et il est le seul à exercer la «haute police».

L'article 31 prévoit que les forces militaires françaises sont les seules à pouvoir exister. La reine a bien une milice indigène qui ne dépasse pas 30 hommes mais c'est le commissaire français qui en autorise la levée et qui la commande.

Par ailleurs, la reine a, de concert avec le représentant français, un pouvoir réglementaire général entre les 2 sessions de l'assemblée législative (il n'y a qu'une session annuelle de 8 jours environ). Il n'y a du reste pas de session tous les ans et le commissaire peut «oublier» de réunir l'assemblée plusieurs années de suite, ce qui ne déplaît pas à la reine car tous les chefs siègent dans ce parlement.

Ces règlements appelés «ordonnances» ne doivent pas être contraires aux lois en vigueur et sont soumis à un vote de l'assemblée lors de la session suivante.

Les mêmes autorités exécutives interviennent également dans le fonctionnement du parlement tahitien.

En outre, la reine et le commissaire ont un pouvoir conjoint de nomination aux emplois publics. Il en est ainsi pour les chefs, les grands juges et les juges. La nomination des *mutoi* par les chefs et les juges de chaque district est soumise à l'approbation du pouvoir exécutif.

Désormais, la reine n'a plus le droit de rémunérer ses différents fonctionnaires et les chefs et les *mutoi* reçoivent des parts d'amendes et des dons annuels du commissaire. Les grands juges et les juges sont également payés par le budget français.

Néanmoins, de 1842 à 1880, Pomare IV et Pomare V furent toujours traités comme des chefs d'Etat salués par 21 coups de canon lors de chaque cérémonie officielle, par exemple, lors de l'ouverture de la session de l'assemblée législative.

De la même manière, le pavillon du protectorat comporte une couronne, emblème de la royauté, comme signe de l'autorité personnelle de la reine.

Le code de 1848, ou code du protectorat, a complètement remanié les codes précédents (1842 révisé en 1845). Quinze lois seulement gardèrent leur forme originelle, dix furent modifiées et six furent abolies.

Le code de 1848 reprend la convention du 5 août 1847 en la légalisant. La reine a ainsi le droit de grâce à l'égard de ses sujets condamnés dans les affaires ne concernant que les indigènes. Elle peut également saisir les grands juges en cas de crime et prononcer le bannissement pour une durée d'une année.

Aucune règle n'organise la succession au trône et en 1877 Pomare V succède à sa mère par acclamation des membres de l'assemblée législative tahitienne.

Par ailleurs, les revenus de la reine proviennent de ses domaines personnels, d'une pension versée par la France et d'une liste civile instituée par le code de 1848 et financée par un impôt annuel en numéraire. Tous les impôts antérieurs sont alors abolis.

L'évolution du protectorat va se faire alors dans le sens d'une tutelle de plus en plus étroite exercée par le commissaire français sur l'Etat tahitien. Les compétences qui ont été reconnues à l'Etat protégé en 1842 sont ainsi progressivement réduites et transférées à la France avec pour conséquence ultime l'annexion en 1880.

Le capitaine de vaisseau Page, ex-commissaire impérial aux Iles de la Société, résume ainsi la situation en février 1856:<sup>3</sup>

sous le nom de protectorat, la France exerce et doit nécessairement exercer un pouvoir presque absolu sur les îles de la Société ... ce que nous appelons royauté n'est là qu'un pur accident qui date de ce siècle et que Pomare II n'a réussi à établir qu'avec le génie et les armes de quelques aventuriers européens et en profitant des querelles de chef à chef... en se faisant suzerain à l'aide de moyens étrangers à ces peuples, Pomare II n'a constitué qu'un pouvoir inhérent à sa personne que ses successeurs, et en particulier la reine actuelle, n'auraient certainement pas pu conserver si notre protectorat (ou tout autre) n'était venu, de l'assentiment même des chefs, lui donner une sorte de consécration... le gouverneur, pour la France, est le vrai représentant de la souveraineté, le lien réel qui réunit en faisceaux tous les pouvoirs héréditaires: il est le dépositaire de l'autorité militaire, le gérant de l'ordre public, le distributeur des grâces, le maître du Trésor, l'âme du pays en un mot... la reine n'est et ne peut être qu'un nom, qu'une ombre. Ajoutons, qu'il y a presque toujours accord, communauté d'intérêts entre les chefs et le protecteur, et presque toujours, désaccord entre le gouverneur et la reine.

Le contrôle du commissaire français sur les institutions tahitiennes s'exerce également vis à vis de l'assemblée que Lavaud souhaite transformer en «pierre angulaire du protectorat». Son successeur Bonard y voit quant à lui un instrument précieux pour contrecarrer l'autorité de la reine Pomare.

### ***III - L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE***

Cette institution voulue par les missionnaires de la L.M.S. sous le règne de Pomare II n'a été créée qu'en 1824 et elle s'est réunie de façon épisodique durant le protectorat de 1842 à 1866.

A partir de l'instauration du protectorat, les cérémonies prennent un caractère beaucoup plus solennel et les troupes de la garnison en grande tenue remplacent les militaires de la suite royale aux uniformes disparates. Le cortège officiel a perdu son caractère populaire et bigarré et il n'est plus composé que des fonctionnaires civils et militaires et des consuls étrangers.

Le commissaire impérial Du Bouzet fixe le rituel de la cérémonie en 1845. Comme ses prédécesseurs, il a le souci de l'apparat et de l'étiquette. Le but est de montrer l'importance que la France accorde aux institutions du protectorat, c'est-à-dire essentiellement la reine et l'assemblée législative. Ainsi, lors de l'ouverture de

---

3 Centre des archives d'outre-mer (C.A.O.M.), Océanie, 13 D7, p. 21-22.

chaque session, le commissaire prend soin de traiter la reine avec tous les égards dus à son rang devant les consuls étrangers (Gille (B.), 1990, p.53).

## **A Les Parlementaires**

### *1 La composition de l'assemblée*

Le parlement tahitien se compose de chefs, de grands juges (*To'ohitu*) à partir de 1848, membres de droit, et de représentants élus.

Une centaine de parlementaires siègent jusqu'en 1850 et ce chiffre est porté à 157 en 1860.

A la demande du commissaire, les effectifs sont réduits par une loi votée le 16 mai 1860 et lors de la dernière session, en 1866, les parlementaires ne sont plus que 47 (24 chefs, 8 *To'ohitu* et 15 députés élus).

Les chefs et les grands juges sont nommés par la reine sur proposition des *hui-raatira* (propriétaires fonciers) et les députés sont élus pour 3 ans par les *hui-raatira* qui sont, en outre, les seuls éligibles. Il y a 2 ou 3 députés par district et un seul à partir de 1866.

La convention du 5 août 1847 précise que la nomination des chefs est faite par la reine et le commissaire du roi, sur la proposition des *hui'raatira* du district.

Enfin, la loi électorale tahitienne du 22 mars 1852 décide que les charges de chef et de juge sont désormais soumises à l'élection des mêmes propriétaires fonciers.

### *2 Le statut des parlementaires*

La loi du 10 mars 1851, instituant le règlement de l'assemblée, pose le principe de l'inviolabilité des parlementaires durant les sessions. Cette immunité est votée avec enthousiasme par les législateurs à la suite de poursuites intentées contre eux pour ivresse et troubles sur la voie publique et dans l'enceinte de l'assemblée ...

Enfin, la rémunération des députés a évolué: ils touchent des indemnités en nature en 1848 et en numéraire à partir de 1852.

## **B Le Fonctionnement de l'assemblée**

L'introduction brutale d'institutions parlementaires modernes dans une société traditionnelle par les missionnaires de la LMS a eu de nombreuses conséquences sur le fonctionnement de l'assemblée. La société polynésienne est à l'époque très hiérarchisée, organisée autour de chefs qui disposent d'un pouvoir absolu. Ces derniers siègent à l'assemblée comme membres de droit et leur influence est déterminante dans les débats.

Par ailleurs, beaucoup de législateurs sont mal préparés à l'exercice de leurs fonctions car ils n'ont aucune formation juridique et certains savent à peine lire et écrire.

Les débats prouvent qu'ils ont dans l'ensemble conscience de leur impréparation au rôle qu'ils doivent jouer. Tout le travail parlementaire est donc préparé, organisé et encadré par les représentants du pouvoir exécutif. Les missionnaires britanniques exercent cette tutelle jusqu'en 1842 et à partir de l'instauration du protectorat le travail parlementaire est contrôlé par le commissaire français.

### *1 La tutelle du commissaire sur le pouvoir législatif*

Un arrêté du commissaire Bruat du 6 janvier 1845 interdit aux étrangers d'assister aux assemblées locales. Désormais, c'est le commissaire seul qui va avoir des contacts avec l'assemblée législative.

En 1843-1844, un problème juridique va se poser: le royaume a été annexé par Dupetit-Thouars et il est donc devenu une colonie en novembre 1843. Bruat en est le gouverneur et il va légiférer.

En 1844, la reine part aux Iles Sous Le Vent. A partir de là va se dérouler la guerre franco-tahitienne et la reine ne revient à Tahiti qu'en février 1847.

Entre-temps, le gouvernement français va annuler la décision de Dupetit-Thouars annexant Tahiti.

Bruat se retrouve donc avec un problème puisqu'il s'est comporté comme un gouverneur de novembre 1843 à fin 1844 et tous les arrêtés qu'il a pris sont devenus illégaux.

Pour contourner la difficulté, il va les faire légaliser par l'assemblée législative tahitienne en janvier 1845, alors que la reine n'est pas encore de retour.

Bruat profite donc de l'exil de la reine Pomare et de la régence de Paraita pour faire adopter un texte par l'assemblée le 2 mai 1845. Ce texte reconnaît au commissaire le droit d'approuver ou de rejeter les lois votées par l'assemblée.

Lorsque la reine rentre en février 1847, elle est maintenue dans ses fonctions. Bruat est remplacé par le commissaire Lavaud. Celui-ci profite de la défaite des troupes de la reine Pomare pour lui faire signer un nouveau traité: la convention du 7 août 1847.

Cette convention, qui ne sera pas considérée comme un traité par le gouvernement français mais comme un acte juridique interne du protectorat, prévoit que l'organisation intérieure du royaume est réglée avec l'approbation de la puissance protectrice.

Ceci donne au commissaire un droit de contrôle général et lui permet d'intervenir pratiquement dans tous les domaines, y compris dans celui de la confection des lois.

L'article 21 de la convention de 1847 consacre la prééminence du commissaire sur la reine en matière législative: les lois sont d'abord adressées au commissaire puis celui-ci les étudie en conseil de gouvernement avec la reine ou son représentant. Souvent le commissaire va décider seul, le monarque se faisant représenter par deux députés de l'assemblée.

De même, le commissaire convoque l'assemblée en session conjointement avec la reine. Mais la reine redoute l'assemblée parce que celle-ci est composée d'une grande partie de ses ennemis (les chefs). Donc elle ne demande jamais au commissaire la réunion de l'assemblée (celui-ci ne la réunit pas en 1849, 1852, 1856, 1859, 1862, 1863, 1864, 1865 et plus du tout pour des travaux législatifs après 1866).

Par ailleurs, les pouvoirs reconnus au commissaire et à la reine entre les sessions sont très importants, alors que ces réunions du parlement ne durent que neuf jours par an.

En effet, entre deux sessions, le commissaire et la reine rendent des ordonnances ayant force de loi à condition de ne pas violer les lois antérieures et de les faire ratifier lors de la plus prochaine session.

La reine et le commissaire ont aussi un droit de veto sur les lois votées qui ne peuvent être appliquées sans leur approbation.

Le 6 avril 1866, lors de sa dernière session, l'assemblée va accepter de voter une loi qui retire l'initiative législative aux parlementaires. Le gouvernement est désormais le seul à pouvoir déposer des projets de loi.

## 2 *Les débats parlementaires*

Lors de l'ouverture de chaque session, les débats commencent par une discussion générale sur les projets de loi et ceux du commissaire sont discutés en priorité.

Les parlementaires tahitiens, excellents orateurs, se laissent souvent emporter par leurs discussions et les débats traînent en longueur.

Le commissaire intervient dans les débats chaque fois qu'il le juge nécessaire, en particulier quand un texte risque de ne pas être adopté.

Enfin, quand les députés et les chefs n'arrivent pas à s'entendre sur un texte, ils s'en remettent à l'arbitrage du commissaire.

Les débats parlementaires ont porté sur des questions essentielles pour l'avenir de la Polynésie moderne. Citons par exemple:

La justice: c'est un thème récurrent dans les délibérations. Par exemple, sur seize projets de lois étudiés en 1861, huit concernent la justice. Enfin en 1866, fut votée l'application du droit français dans le royaume à l'exception des affaires de terres.

Le système éducatif: de très nombreux débats ont porté sur ce thème. Par exemple, lors de l'ouverture de la session de 1860, le discours de la reine Pomare est très clair sur l'importance de l'éducation:

Je me demande avec inquiétude quel sort est réservé à la nation tahitienne si vous ne vous occupez sérieusement de l'éducation de vos enfants. Si vos enfants se rendent à l'école pendant les quelques heures du jour, vous les laissez le reste du temps libres de s'adonner à leurs passions, qui détruisent bientôt le corps après avoir corrompu le cœur (Gille (B), 1990, p.165).

Le commissaire Du Bouzet poursuit dans le même sens:

l'étude de la langue française fait peu de progrès. Comment voulez-vous que le gouvernement protecteur vous emploie dans son administration et à son service si vous ne pouvez être en relation avec lui à toute heure et à tout instant. (Ibid.)

Il prend soin de préciser qu'il ne veut «certes pas supprimer le parler tahitien», mais l'étude du français doit être «la première chose à enseigner à vos enfants» (ibid).

En 1861, la reine insiste à nouveau sur cette question: «je suis très contente des instituteurs français envoyés à Papeete et je désire sincèrement que vous leur confiez l'instruction de tous les enfants de mon peuple. L'étude de la langue française, qui deviendra bientôt notre langue usuelle, assurera à jamais l'intimité de nos relations avec les Français...» (ibid).

La législation foncière: la loi tahitienne du 24 mars 1852 crée une commission d'enregistrement des terres qui établit une distinction entre les terres d'apanage (*farii hau*) liées aux charges de chefs et les terres privées. Cette réforme se solde par un échec. Toutes les tentatives faites par l'administration pour transformer le régime foncier tahitien n'ont pas abouti au résultat escompté, c'est-à-dire généraliser la propriété privée pour développer les cultures d'exportation. Il est vrai que le libre parcours des animaux n'a pas favorisé les productions agricoles. En effet, la vaine pâture permettait aux animaux de divaguer et de détruire les plantations. Le code de 1848 impose le bornage de toutes les propriétés et des clôtures autour des plantations. En 1866, l'assemblée adopte l'abolition de la vaine pâture: «il en résulta immédiatement la destruction en masse de tout le cheptel... ce

qui força Tahiti à recourir aux îles Hawaii pour son approvisionnement en viande fraîche» (Newbury (CW), 1960, p 124). Beaucoup de cultivateurs avaient en effet abattu le bétail errant sur leurs terres.

La protection du marché local et de la population indigène: dès 1851, de nombreux débats ont lieu entre les tenants du libéralisme et ceux de l'interventionnisme des pouvoirs publics en matière économique. Beaucoup de députés souhaitent fixer les prix à la production pour différentes denrées locales, en les soustrayant à la loi de l'offre et de la demande. Finalement, le prix des oranges exportées vers la Californie, de la nacre, de l'huile de coco restent libres car la majorité des députés ont préféré le libéralisme plutôt que la taxation qui aurait fait fuir les clients étrangers (Gille (B), 1990, p 77).

De la même manière, les députés proposent à plusieurs reprises d'interdire le crédit aux indigènes car des commerçants sans scrupule profitent de la crédulité des autochtones pour les endetter sans limite. C'est l'objet de la loi du 30 décembre 1861 qui interdit aux Polynésiens d'acheter des marchandises à crédit chez les Français et les étrangers. Ce texte est voté à la demande des députés sans la moindre intervention du délégué du gouvernement central. C'est la preuve que les parlementaires polynésiens ont pu prendre l'initiative de lois importantes pour leur peuple. Si l'exemple ne s'est pas produit plus souvent, c'est surtout par manque de volonté des législateurs (*ibid*, p 79).

### ***C L'Oeuvre Accomplie par l'Assemblée***

Le parlement tahitien a développé la législation locale en permettant à la société polynésienne d'évoluer sensiblement sur la voie de la modernité et du développement.

Par exemple, le code Pomare de 1842 est révisé et remanié en 1848: sur 33 lois, 15 seulement ont gardé leur forme originelle, 10 ont été modifiées et 6 ont été abolies. Ce nouveau code de lois du protectorat inclut la convention du 5 août 1847, ce qui lui donne force de loi.

De très nombreuses lois sont votées entre 1850 et 1866 pour appliquer ou transposer la législation française à Tahiti. Cette période est la plus féconde et une quarantaine de lois fondamentales sont adoptées à cette époque.

Après l'instauration du protectorat, le travail parlementaire a été réorienté dans un sens plus favorable à la France et au développement économique et social. Dans ce but, les commissaires français ont reçu carte blanche pour développer le pays afin de pouvoir financer l'administration et la modernisation du royaume car la France ne fournissait que très peu d'aide financière.

Le but des commissaires, «de même que celui de leurs subordonnés, était d'inculquer aux indigènes quelques unes des valeurs de la civilisation française... Cette obsession du développement des Tahitiens leur fut commune à tous.» (Newbury, CW, 1956, p 99). De ce fait, les commissaires se mêlent des affaires intérieures et extérieures du royaume pour développer l'agriculture et le commerce maritime. Les représentants français s'appuient sur l'assemblée, ce qui leur permet de limiter l'autorité de la reine et de faire adopter la législation d'un pays moderne. Le commissaire Bonard décrit ainsi l'importance de l'assemblée:<sup>4</sup>

Si la Reine oppose une force d'inertie difficile à vaincre, elle n'ose rien en face de l'assemblée législative; toute loi votée par cette assemblée sera signée par elle si on lui dit que son veto est le seul obstacle à la promulgation de la loi et qu'on le fera connaître. Toute idée de résistance alors l'abandonnera... cette assemblée ne demande qu'à marcher; c'est un instrument précieux car ses décisions sont acceptées partout et la Reine en a peur.

L'assemblée eut un rôle important à jouer jusqu'en 1866 en approuvant et parfois en modifiant les textes élaborés par le commissaire.

Lors de la session de 1866, l'assemblée vote l'application de la législation française dans le royaume. Dès lors l'assemblée n'est plus réunie par le commissaire pour des travaux législatifs.

En 1877, les législateurs sont convoqués une dernière fois pour acclamer l'avènement du roi Pomare V.

Ainsi lorsqu'il fut évident que le protectorat était devenu un anachronisme, du fait de l'immixtion totale du commissaire français dans les affaires tahitiennes, il ne fut plus nécessaire de réunir l'assemblée. Les prérogatives royales avaient été tellement réduites qu'il était inutile de contrecarrer les pouvoirs du souverain tahitien.

Le 19 août 1879, une note du ministre de la Marine et des colonies, l'amiral Jauréguiberry, prévoit la conclusion logique de cette évolution: il envisage de «donner des instructions précises au commandant de Tahiti, en vue d'amener insensiblement le roi et, en même temps que lui, les membres influents de l'assemblée tahitienne, à introduire dans le gouvernement du pays la modification dont il s'agit.» (Toullélan P-Y, 1983, p. 118). L'annexion est ainsi réalisée le 29 juin 1880, avec l'accord de vingt chefs tahitiens, par une déclaration du roi Pomare V consacrant la réunion à la France des Iles de la Société et dépendances.

---

4 Lettre de Bonard au ministre de la Marine et des colonies, 16 juillet 1850, C.A.O.M., Océanie 13, A68.

L'assemblée législative cesse alors légalement d'exister.

## ***D Conclusion***

La souveraineté tahitienne a été progressivement réduite entre 1842 et 1880.

Petit à petit, les commissaires français ont grignoté les pouvoirs de la reine et même de l'assemblée qui n'est pas réunie tous les ans et ne l'est plus après 1866 pour des travaux législatifs.

Pour cela, les commissaires vont s'appuyer sur divers textes juridiques:

- L'annexion de Tahiti de novembre 1843 à janvier 1845;
- La réunion des principaux chefs de l'assemblée tahitienne en janvier 1845, qui valident tous les arrêtés du gouverneur Bruat;
- La convention du 5 août 1847 qui va accroître considérablement les pouvoirs du commissaire aux dépens de ceux de la reine;
- Le vote de lois par l'assemblée ce qui permet d'appliquer les lois françaises dans le royaume tahitien;
- L'application du droit français à partir de 1866;
- L'application des codes à partir de 1874;
- La cession de Tahiti et des îles en dépendant à la France le 29 juin 1880;
- L'accord passé entre le roi et la France en 1887 pour revenir sur les réserves posées par le roi en 1880.

## ***CHAPITRE II LA COLONIE DES ETABLISSEMENTS FRANÇAIS DE L'OCEANIE (1880-1945)***

Depuis 1860, les E.F.O. étaient régis par une ordonnance organique applicable à la Guyane. Le royaume Pomare sous protectorat français était administré par un commandant commissaire du Gouvernement auprès du souverain tahitien (Pomare IV jusqu'en 1877, puis Pomare V).

La cession à la République française du royaume tahitien est ratifiée par la loi du 30 décembre 1880 qui donne la nationalité française de plein droit à tous les sujets du roi Pomare. Tahiti est donc une colonie française tout à fait atypique car, avec la citoyenneté française, les habitants ont le droit de vote, ce qui était rarement le cas pour les indigènes des autres colonies françaises, simples sujets français.

En 1881, Tahiti prend le nom de colonie des Etablissements français de l'Océanie et le commandant est remplacé par un gouverneur désormais assisté du directeur de l'intérieur (ex-directeur des affaires indigènes), du chef du service

judiciaire et du conseil d'administration. A partir de cette date, les gouverneurs ne sont plus des officiers, ce sont des hauts fonctionnaires civils. Jusqu'en 1914, les gouverneurs ne reçoivent aucune formation préalable. Cette année-là, débarquent les premiers fonctionnaires issus de l'école coloniale.

Pour la plupart, ils ne restent en poste que pour de très courtes périodes qui dépassent très rarement deux années.

Entre 1881 et 1885, le conseil colonial aux attributions consultatives n'est pas un véritable contrepoids au pouvoir du gouverneur. C'est une assemblée très peu représentative.

Le 28 décembre 1885, deux décrets vont être publiés:

- Un premier qui prévoit les pouvoirs du gouverneur;
- Un second qui organise le conseil général.

Le premier, avec quelques adaptations, va s'appliquer *grosso modo* jusqu'en 1977, date à laquelle le gouverneur est remplacé par un haut commissaire de la République.

De 1881 à 1945, quatre institutions représentatives vont se succéder:

- Le conseil colonial (1881-1884);
- Le conseil général (1885-1903);
- Le conseil d'administration (1903 - 1932);
- Les délégations économiques et financières (1932-1945).

### ***1 - LE CONSEIL COLONIAL (1880-1884)***

A cette époque, le gouverneur concentre l'essentiel des pouvoirs de la colonie entre ses mains dans l'attente de l'instauration des autres institutions.

Face à lui, il n'y a qu'une modeste assemblée qui a peu de pouvoir: le conseil colonial, dont les dysfonctionnements vont entraîner sa disparition, d'autant plus que ce type d'institution ne correspond plus à la politique générale de la France en matière coloniale.

#### ***A Les Dysfonctionnements du Conseil Colonial***

Il s'agit d'un conseil consultatif qui ne peut que donner des avis sur la fiscalité locale et sur le projet de budget de la colonie.

Cette assemblée est élue au suffrage universel mais avec deux collèges électoraux:

- D'un côté, votent les électeurs français d'origine polynésienne;
- De l'autre, votent les Français d'origine européenne.

Très rapidement, les élus réclament plus de pouvoir et les Polynésiens aspirent à plus de représentativité car avec ce système, environ 344 Européens, dont 182 votants, élisent autant de représentants (6) que tous les Polynésiens c'est à dire 2188 électeurs dont 1567 votants.

Ce système apparaît rapidement comme injuste dans une colonie où tous les autochtones sont devenus des citoyens français à part entière.

Durant toute cette période il va y avoir un harcèlement des membres de cette assemblée envers le gouverneur et son administration lors des séances du conseil colonial. Les élus de la colonie sont en effet vite déçus par le peu de pouvoir qui leur est offert dans le cadre de cette institution. En outre, ces conseillers sont souvent des commerçants qui ont naturellement tendance à refuser toute réglementation ou fiscalité concernant leurs activités.

Devant le blocage du conseil par les élus, le gouverneur insiste sans cesse auprès du ministre sur la nécessité d'attribuer à la colonie une assemblée dotée de réels pouvoirs, c'est à dire un conseil général.

Dès le 30 septembre 1884, un arrêté du gouverneur dissout le conseil colonial et institue un conseil général qui sera également supprimé le 2 mars 1885, à la demande du ministre, en attendant le décret d'organisation des pouvoirs publics.

Le conseil supérieur des colonies décide le 15 juillet 1885 que Tahiti doit être dotée d'institutions électives plus démocratiques, tout en organisant le gouvernement de la colonie. En conséquence, deux décrets sont publiés le 28 décembre 1885 pour réorganiser les E.F.O.

Le dysfonctionnement du conseil colonial n'était pas la seule raison qui justifiait cette évolution institutionnelle. En effet, des raisons liées à la politique coloniale de la France militaient en faveur de la création d'une nouvelle assemblée à Tahiti.

### ***B La Politique d'Assimilation***

Idéologiquement, l'instauration d'institutions électives libérales a été inspirée par la politique d'assimilation qui guidait le gouvernement français à cette époque. Elle consiste à prendre les institutions de la métropole comme un modèle qui doit s'appliquer progressivement dans toutes les colonies, au fur et à mesure de leurs progrès, dans la voie du développement économique et social.

Dès la suppression du conseil colonial, le ministre de la Marine et des colonies donne des instructions très précises au gouverneur afin de créer un conseil général

identique à ceux qui existaient en France à la même époque. L'idée est de faire bénéficier Tahiti des mêmes institutions démocratiques que la métropole.

De même, c'est pour des raisons de justice et d'égalité politique entre les différentes ethnies de la colonie que le système des deux collèges électoraux utilisés pour l'élection du conseil colonial fut abandonné.

Or, à Tahiti, le directeur de l'intérieur soutient le système du double collège dans le but d'empêcher les Protestants d'être majoritaires dans le futur conseil général. Son chef, le gouverneur Morau s'oppose régulièrement aux idées de son subalterne au nom des principes libéraux qui guident son action. D'après lui, si l'influence protestante dispose d'un réel pouvoir sur la population l'administration doit s'en faire une alliée. En effet, il semble bien difficile de combattre une église qui puise ses forces dans les consciences sur lesquelles le gouverneur Morau se refuse d'exercer la moindre pression, «sans nous parjurer, sans méconnaître une des plus belles conquêtes de l'esprit moderne»<sup>5</sup>.

Le conseil supérieur des colonies et le ministère ont adopté l'unité de liste pour qu'il n'y ait plus de distinction entre les Français d'origine européenne ou polynésienne. D'ailleurs, les règles relatives à l'éligibilité sont la reproduction de celles que la loi du 10 août 1871 a prévues pour la France.

Les défenseurs de la politique d'assimilation sont très nombreux à Paris et en particulier, au sein du conseil supérieur des colonies. Certains conseillers comme Dislère sont hostiles à la création d'un conseil général par crainte de donner la majorité dans cette assemblée aux Polynésiens. Le conseiller Puaux est d'un avis contraire car pour lui les Tahitiens se sont donnés à la France en 1880 c'est à dire très peu de temps après la défaite de 1870. Il est donc impensable de faire des discriminations envers des citoyens français et Puaux déclare devant le conseil:<sup>6</sup>

si nous voulons que notre politique coloniale soit aimée et respectée, il ne faut pas qu'elle s'inspire de tels sentiments. Tahiti est un exemple unique peut être d'une population ayant subi d'une manière aussi remarquable l'influence de la civilisation française; l'heure est venue de l'associer plus complètement encore aux destinées de la mère-patrie.

---

5 Lettre de Morau au ministre de la Marine et des colonies, 14 octobre 1884, C.A.O.M., Océanie, C101, E36.

6 Procès-verbal des séances du Conseil supérieur des colonies, 3 août 1885, C.A.O.M., Océanie, C101, E34.

A Tahiti, le gouverneur Morau défend la même politique d'assimilation; dans une lettre adressée au ministre de la Marine et des colonies, il développe ainsi sa pensée:

je ne verrai jamais, dans la population en général, que des Français ayant un droit égal à nos libertés politiques. Ces libertés doivent en effet n'être qu'un acheminement à l'égalité de tous devant la justice et l'administration.

Il précise ensuite ses conceptions lors d'une séance du conseil d'administration:<sup>7</sup>

quoi qu'il en soit nous sommes en présence d'une nécessité absolue qui s'impose: c'est celle de la fusion des intérêts par une confiance réciproque. Il faut que l'autorité supérieure le proclame et le prouve; il faut qu'elle acquière cette confiance, et, forte alors, elle entraînera avec elle les individualités qui lui seraient opposées, et ne sauraient jamais représenter l'intérêt national.

La politique d'assimilation a également pour but de faciliter le contrôle des colonies par le pouvoir central: c'est l'opinion du Professeur . Newbury qui montre ainsi les limites de cette doctrine:

le système ... était donc assimilationniste, non pas dans le sens où ces institutions marchaient partout de la même façon... mais dans le sens où le système promouvait le contrôle final politique des colonies par le gouvernement français... Une belle centralisation mettait les limites aux aspirations locales à l'autonomie.

(Newbury CW, 1980, p 204-205).

Finalement, l'échec du conseil colonial et la volonté d'appliquer la politique d'assimilation à Tahiti décident le gouvernement central à faire une réforme globale des institutions locales. C'est l'objet de deux décrets du 28 décembre 1885, le premier concerne le gouvernement des EFO et le second organise le conseil général.

## ***II - LES INSTITUTIONS DE LA COLONIE DE 1885 A 1903***

C'est une des périodes les plus intéressantes sur le plan politique car les conseillers généraux sont élus directement par le peuple lors de campagnes électorales animées et ils vont s'opposer systématiquement au chef de la colonie lors de débats particulièrement houleux et agressifs.

Il convient donc d'étudier le gouverneur qui incarne le pouvoir exécutif avant d'aborder le conseil général, amorce d'un contre-pouvoir démocratique à la toute puissance du chef de la colonie.

---

7 Procès-verbal des séances du conseil d'administration, 30 septembre 1884, C.A.O.M., Océanie, C101, E34.

## ***A Le Gouverneur***

Le gouverneur est un haut fonctionnaire français nommé par décret du Président de la République et qui est soumis à l'autorité du ministre de la Marine et des colonies.

Rappelons qu'il s'agit d'un fonctionnaire civil alors que tous les commissaires français sous le Protectorat étaient des officiers, le plus souvent de la Marine de guerre.

### *1 Les collaborateurs*

Le gouverneur est assisté par deux chefs d'administration (le directeur de l'intérieur et le chef du service judiciaire) et par trois chefs de service (le chef des services administratifs, le chef du service santé et le trésorier-payeur).

Le directeur de l'intérieur joue le rôle le plus important dans l'entourage du gouverneur et ces deux personnages peuvent parfois s'opposer en fonction de leur personnalité respective.

### *2 Le conseil privé*

C'est un organisme consultatif qui émet des avis au profit du gouverneur: il l'aide à prendre ses décisions et il participe à ses actes dans des cas déterminés.

Il est composé de trois fonctionnaires et de deux conseillers choisis parmi les citoyens français ayant plus de trente ans et plus de cinq ans de résidence dans la colonie.

Ce conseil privé est obligatoirement consulté pour les problèmes les plus importants de la colonie mais le gouverneur n'est pas lié par ses avis.

Ce conseil se réunit également en formation du contentieux administratif chargé de juger les contestations entre l'administration et les citoyens.

### *3 Les pouvoirs du gouverneur*

Le gouverneur exerce l'autorité civile et l'autorité militaire. Sa compétence s'exerce dans de très nombreux domaines et ses pouvoirs restent à peu près les mêmes jusqu'en 1977, alors même que les institutions électives évoluent beaucoup durant cette période.

#### *(a) Pouvoirs généraux*

En tant que représentant de l'Etat, le gouverneur est chargé de la promulgation des lois et de l'application de tous les textes législatifs et réglementaires de l'Etat.

De même, il dirige l'ensemble de l'administration et il est l'ordonnateur du budget de l'Etat.

Il est également l'ordonnateur du budget de la colonie et les délibérations du conseil général sont soumises à sa tutelle budgétaire. En outre, il exerce l'ensemble des pouvoirs de police à l'égard de tous les habitants du territoire.

(b) Pouvoirs à l'égard des fonctionnaires

Le gouverneur est le chef de l'administration. Dans ce cadre, il exerce le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires.

(c) Pouvoirs en matière de justice

Le principe de la séparation des pouvoirs lui interdit de s'immiscer dans les affaires judiciaires. Néanmoins, il veille à l'exécution des décisions de justice et il exerce une haute surveillance sur les magistrats.

Il ordonne en conseil privé l'exécution des arrêts en matière criminelle, il peut aussi prononcer le sursis dans l'attente de la réponse à une demande de grâce adressée au Président de la République.

(d) Pouvoirs en matière de relations internationales

Le gouverneur communique directement avec les autres gouverneurs des pays et colonies de l'Australie, des Indes, de Malaisie, de la Chine, du Japon et de l'Océanie.

Il peut négocier les conventions commerciales avec ces territoires dans la limite des instructions reçues, sous réserve de la ratification du Président de la République.

(e) Pouvoirs en matière militaire

Le gouverneur a la responsabilité de la sécurité intérieure et extérieure et il exerce le commandement de toutes les unités basées dans la colonie.

Quand le gouverneur est officier, il exerce directement le commandement sur les troupes. Quand il n'a pas cette qualité, il donne délégation à l'officier le plus gradé pour qu'il exerce le commandement sur les forces armées.

Le pouvoir exécutif dans la colonie étant ainsi délimité, il convient d'étudier l'organe délibératif: le conseil général.

### ***B Le Conseil Général (1886-1903)***

Le conseil général (Gille (B.), 1990 (2)) a été créé par un décret du 28 décembre 1885 et l'institution a fonctionné à partir de 1886 jusqu'en 1903.

L'organisation du conseil général a été remaniée à plusieurs reprises mais ses attributions n'ont guère varié, l'essentiel de ses activités résidant dans le débat budgétaire.

## *1 Organisation du conseil général*

### (a) Formation

C'est la première fois à Tahiti qu'il y a une assemblée élue par l'ensemble des électeurs. Théoriquement, ne votent que les sujets du roi Pomare et les Français d'origine européenne. En réalité, tous les électeurs votent, même les Marquisiens et les Paumotu qui n'étaient pas autrefois les sujets du roi Pomare.

L'assemblée est composée de dix-huit membres élus pour six ans: Tahiti et Moorea ont ainsi la majorité avec dix élus.

Dans le cadre du conseil colonial, seules les îles de Tahiti et Moorea étaient représentées. Désormais, toutes les îles de la colonie élisent des représentants.

Cette modification avait été réclamée par les gouverneurs successifs afin que les intérêts des archipels éloignés du chef-lieu ne fussent pas négligés. Il n'en est rien car Papeete continue à bénéficier de l'essentiel du budget local. De la même manière, les 400 électeurs du chef-lieu désignent 4 conseillers alors que les 2000 électeurs des districts de Tahiti et Moorea n'élisent que 6 représentants. Les autres îles et archipels n'ont que 8 conseillers pour 2700 électeurs.

Le décret du 10 août 1899 modifie le système: le conseil général est ramené à 11 membres dont 4 élus à Papeete et 7 autres par les districts de Tahiti et Moorea. Les autres archipels forment alors des établissements distincts placés sous l'autorité directe et exclusive du gouverneur.

L'élection a lieu au suffrage universel et c'est désormais le collège unique, ce qui n'était pas le cas du temps du conseil colonial.

Le problème est que beaucoup d'électeurs n'ont pas conscience de ce qu'ils font en votant: les inspecteurs des colonies qui viennent en mission à Tahiti disent que beaucoup d'électeurs sont manipulés par les candidats qui leur promettent qu'ils ne paieront plus d'impôts.

De 1886 à 1903, les électeurs sont appelés à voter à sept reprises pour désigner leurs représentants. D'après Méthivet, directeur de l'intérieur en 1886, les élections se déroulaient dans des conditions très curieuses: «les Tahitiens sont convoqués à la chefferie où ils sont invités à déposer leur bulletin dans une urne. Quelques semaines plus tard, ils apprennent qu'ils ont fabriqué un conseil général ou un délégué au conseil supérieur des colonies. Bien sûr, ils ne savent pas très bien ce que peuvent être cette institution et ce personnage» (Méthivet, 1888, p 111).

Comme les candidats ont besoin de séduire une clientèle électorale essentiellement polynésienne, la plupart d'entre eux n'ont qu'un seul but, obtenir les

voix des électeurs pour écarter ensuite cette même communauté polynésienne de la vie politique.

Sur dix-huit membres de l'assemblée, quatorze sont Européens et seulement quatre sont des Polynésiens.

#### (b) Sessions

Le conseil général a une session ordinaire au mois d'août dont la durée ne peut dépasser un mois. Des sessions extraordinaires de huit jours maximum sont possibles à la demande des deux tiers des conseillers ou du gouverneur.

Contrairement à ce qui se passe pour les conseils généraux métropolitains, il n'y a chaque année qu'une session ordinaire. Cette disposition est justifiée par les distances considérables qui séparent Papeete des différents archipels de la colonie. Cet éloignement pose des problèmes insolubles lors de chaque session et amène le conseil général à négliger les intérêts des îles les plus éloignées du chef-lieu.

Le gouverneur ne participe pas aux débats mais le directeur de l'intérieur a entrée au conseil général. Il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations. En revanche, l'ouverture de chaque session est faite par le gouverneur, ce qui donne lieu à une cérémonie solennelle.

Les séances sont publiques et, en général, les débats sont fort animés car les élus souhaitent apparaître comme les défenseurs acharnés des droits des Polynésiens. Dans ce but, ils contestent sans arrêt les décisions du chef de la colonie et de l'administration.

Les délibérations du conseil général sont soumises à un contrôle très strict du gouverneur. Ainsi, l'article 33 du décret lui donne le droit de prononcer, en conseil privé, la nullité de tout acte et de toute délibération relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans les attributions du conseil général. En métropole, une pareille mesure ne peut être prise que par décret rendu en Conseil d'Etat.

Enfin, l'article 35 prévoit la suppression ou la dissolution du conseil général par arrêté du gouverneur en conseil privé. Dans l'impossibilité de faire voter le budget, le gouverneur par intérim, Granier de Cassagnac, dissout le conseil général le 24 août 1893. Cette décision permet alors de provoquer de nouvelles élections qui donnent une majorité en faveur de la liste Cardella, c'est à dire au profit du «parti français».

## 2 Attributions

Le conseil général vote le budget dans lequel il y a les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives.

Les conseillers généraux ont un réel pouvoir en ce qui concerne les dépenses facultatives. Cela va donner lieu à des débats agités et, comme sous le régime du conseil colonial, il y aura une sorte de «guérilla parlementaire» entre 1886 et 1903.

Cette assemblée statue définitivement sur l'acquisition, l'aliénation, la gestion des propriétés mobilières et immobilières de la colonie, sur tout ce qui concerne les routes, les projets de travaux à exécuter sur les fonds de la colonie, sur les concessions de travaux d'intérêt colonial et sur la création d'institutions d'assistance publique.

Le conseil vote les taxes et les contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie, sous réserve de la tutelle exercée par le gouverneur.

En outre, le conseil vote les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute nature et de toute provenance introduits dans la colonie. Il délibère sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions, des taxes et droits de douane.

Le conseil peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale mais pas sur les problèmes politiques.

C'est dans le domaine budgétaire que le conseil a les attributions les plus importantes. Mais ces pouvoirs sont sérieusement réduits par la singularité des règles de la comptabilité publique en vigueur dans les colonies.

Le projet de budget est ainsi préparé et présenté par le directeur de l'intérieur. Il est ensuite délibéré par le conseil général et il est définitivement réglé par le gouverneur en conseil privé.

Il comprend les recettes de toute nature et les dépenses autres que celles relatives au traitement du gouverneur, au personnel de la justice et des cultes, au service du trésorier payeur et aux services militaires.

Une distinction est faite entre dépenses obligatoires et dépenses facultatives. Le chef de la colonie a des pouvoirs importants en ce qui concerne les dépenses obligatoires.

Si ces dépenses ont été omises ou ont été insuffisantes, le gouverneur y pourvoit provisoirement. En cas d'insuffisance de ces fonds, il en réfère au ministre qui, sur sa proposition, inscrit d'office les dépenses omises ou augmente les allocations.

Les dépenses facultatives votées par le conseil ne peuvent pas être modifiées par le gouverneur.

Enfin, le gouverneur exerce une tutelle générale sur les délibérations du conseil: celles-ci ne deviennent exécutoires que si, dans le délai d'un mois, le gouverneur

n'en a pas demandé l'annulation par décret pour excès de pouvoir ou violation de la loi.

### 3 *Le débat budgétaire*

L'essentiel des pouvoirs du conseil réside dans la discussion du budget et plus particulièrement, dans le contrôle des taxes et des dépenses facultatives de la colonie.

Dès 1886, la suspicion et l'hostilité s'installent dans les rapports entre les élus et le directeur de l'intérieur. Dès la première session, ce haut fonctionnaire s'insurge contre la défiance affichée à son égard et il refuse de prendre part à la discussion. Ainsi, dès le départ, les élus, toutes tendances confondues, font front face à l'administration. En 1887, le directeur de l'intérieur quitte à nouveau la salle des délibérations en signe de protestation contre les critiques des conseillers. Ces derniers envoient désormais leurs réclamations au parlement puisque le ministre soutient l'administration locale.

En réalité, le conseil général est hostile à toute augmentation des taxes ou impôts demandés par le gouverneur car l'essentiel des dépenses est représenté par les salaires des fonctionnaires et les frais divers liés à leur présence dans la colonie.

Lors de la session extraordinaire de mai 1888, le conseil refuse le vote de crédits pour les familles des soldats morts pour la France dans l'île de Huahine.

La tactique des conseillers est simple: ils sont obligés d'accepter les dépenses obligatoires mais ils repoussent les dépenses facultatives demandées par l'administration car elles sont de leur compétence. Ainsi, en 1888, la commission coloniale qui siège entre 2 sessions du conseil, réduit de moitié les crédits affectés aux salaires des domestiques et à l'entretien et à l'éclairage des jardins du gouverneur. Cette année là, la session est presque entièrement consacrée à l'étude du budget et les débats occupent 25 séances d'une demie journée chacune.

Durant tous ces débats, les membres de l'administration font l'objet d'invectives et de prises à partie continuelles, ce dont ne cesse de se plaindre le gouverneur auprès de ses supérieurs.

En règle générale, l'administration essaie d'apaiser les débats et de faire voter les textes dans l'intérêt général. Mais cette attitude ne permet pas d'éviter les conflits avec les élus locaux. En effet, en dehors des questions de personnes, un problème de fond demeure: comment faire voter les impôts jugés nécessaires au développement économique de la colonie alors que l'électorat y est opposé?

Par exemple, en 1891, le gouverneur Lacascade ayant demandé la création d'une école normale et d'une voie ferrée, se heurte violemment au conseil général qui

refuse de voter des recettes supplémentaires. Systématiquement, les élus s'efforcent de réduire ou de supprimer les crédits de fonctionnement des administrations.

Le conseiller Raoulx demande alors le départ du gouverneur Lacascade et ce dernier, excédé par les attaques dont il fait l'objet, obtient une mutation sous des cieux plus cléments.

Comme nous l'avons vu, le gouverneur par intérim, Granier de Cassagnac, dissout le conseil général en 1893, faute d'avoir pu faire voter le budget.

En 1895, le conflit entre le conseiller Cardella, maire de Papeete et le gouverneur Papinaud est à son paroxysme et toutes les taxes demandées par l'administration sont refusées par les conseillers qui demandent même la suppression des congés administratifs.

En 1898, le gouverneur Gallet s'attire les foudres des élus car il avait osé demander l'instauration d'un impôt foncier et de taxes diverses. Le ministre décide d'envoyer à Tahiti l'inspecteur des colonies Arnaud afin de trouver une solution à cette longue série de conflits. Dans son rapport du 25 janvier 1898, l'inspecteur affirme que la création d'un impôt foncier aurait les meilleurs résultats pour obliger les Polynésiens à mettre en valeur leurs terres qui sont restées improductives jusqu'alors. Il constate que la principale raison qui s'oppose à l'instauration de cet impôt c'est que l'on ne pourra pas trouver, au sein du conseil général, une majorité pour le voter car cela touche le contribuable indigène. Or, les conseillers ont promis à leurs électeurs de ne jamais augmenter ou créer de nouveaux impôts et même de supprimer les anciens.

A défaut d'impôt foncier, le gouverneur avait proposé l'adoption d'un droit de sortie de 2% sur les produits du pays et le rétablissement de la taxe personnelle. Comme ces propositions visaient les exportations de vanille, fort lucratives pour les Polynésiens et imposaient l'ensemble des contribuables qui ne payaient jusque là que la taxe des prestations, l'assemblée rejeta la proposition.

Ainsi, pour obtenir les suffrages de l'électorat indigène, certains conseillers allaient jusqu'à faire les promesses les plus démagogiques. L'inspecteur Arnaud cite dans son rapport les propos d'un colon: «si les indigènes refusent d'acquitter leurs contributions, c'est que des gens à la conscience élastique ne craignent pas de leur dire: si tu votes pour moi, tu ne paieras plus d'impôt»<sup>8</sup>.

Le conseil général continue ainsi à opposer une résistance systématique au vote des impôts indispensables au développement de la colonie. Les finances locales se

---

8 «Rapport Arnaud», 25 janvier 1898, C.A.O.M., Océanie, C102, E45.

trouvent ainsi dans une situation précaire en 1901 car le budget tire ses principales ressources des droits de douane. Ils varient considérablement d'une année à l'autre, par exemple en raison de l'apparition d'une maladie épidémique qui bloque le trafic maritime. Il était donc logique d'asseoir les rentrées fiscales sur des impôts moins fluctuants.

Lors de la session de novembre 1901, le conseil général ne peut pas se réunir, faute d'avoir atteint le quorum nécessaire. En effet, les quatre membres élus de la ville de Papeete se sont abstenus de paraître à la première séance.

A plusieurs reprises le gouverneur Petit écrit au ministre que les Tahitiens:<sup>9</sup>

consentiraient, en somme, à jouir des droits et prérogatives qui s'attachent à la qualité de Français, mais à condition que les Français de France, qu'ils appellent encore entre eux, les étrangers (paupa) supportent à peu près seuls les principaux impôts qui alimentent le budget local, droits d'octroi de mer et de douane.

Devant le blocage de la situation, le gouverneur Petit demande la suppression du conseil général dont il ne peut obtenir la moindre réforme fiscale et il conclut ainsi:

Il ne nous est pas permis d'espérer des changements dans la composition de cette assemblée, par suite d'élections nouvelles, car les hommes tant soit peu aptes aux affaires publiques sont vraiment si rares ici, que l'on peut dire qu'ils en font tous déjà partie et reviendront toujours inévitablement faute de concurrents reprendre leur siège au conseil général. (*ibid.*)

Un nouveau refus de voter les impôts demandés par le gouverneur lors de la session de 1902 incite le ministre à supprimer le conseil général.

En conclusion, entre 1886 et 1903, les conseillers généraux élus au suffrage universel représentent l'ensemble de la population de la colonie, en particulier les Polynésiens ultra majoritaires dans l'électorat. Dans l'ensemble, cette assemblée a surtout servi à défendre les intérêts particuliers de ses membres au détriment de ceux de l'ensemble de la colonie.

Néanmoins, les élus doivent tenir compte de la volonté de leurs électeurs et ils essaient d'infléchir la politique de l'administration. Le plus souvent, les élus se contentent d'entraver l'action envisagée par le gouverneur en bloquant le fonctionnement des institutions locales pour des raisons religieuses, de clans ou d'intérêts personnels inavouables, mais, parfois, les conseillers généraux ont réussi à infléchir les décisions administratives dans un sens positif pour l'avenir du pays.

---

9 Lettre du 28 janvier 1902, C.A.O.M., Océanie, C100, E49.

Par exemple, ils ont empêché le gouvernement central de transformer la colonie en centre pénitentiaire pour les criminels les plus dangereux. Après le vote de la loi de 1885 sur les récidivistes, il avait été envisagé d'envoyer dans les colonies plusieurs navires chargés de criminels. Le conseil général s'opposa farouchement à ce projet, pour le plus grand bonheur de la population locale.

De même, cette assemblée joue un rôle utile de contrepoids pour modérer et contrôler l'action menée par l'administration, par exemple, dans les domaines de l'éducation, des travaux publics, de la police et de l'immigration.

Enfin, les conseillers généraux représentaient un élément permanent dans la colonie, alors que les gouverneurs n'y faisaient qu'un bref séjour.

Du point de vue de l'administration en général et du gouverneur en particulier, l'œuvre accomplie par cette assemblée est plutôt négative. En effet, chaque fois qu'un gouverneur envisage de développer l'économie locale, son action est entravée par les élus, plus soucieux de leur réélection et de leurs intérêts que du vote des impôts nécessaires à des projets de développement. Devant cette situation, nombreux sont les inspecteurs des colonies et les gouverneurs à demander la suppression de cette institution.

Le gouvernement finit par accepter cette solution et le décret du 19 mai 1903 supprime le conseil général et le remplace par le conseil d'administration.

### ***III - LE CONSEIL D'ADMINISTRATION (1903-1932)***

Après la mauvaise expérience du conseil général, et les conflits aigus entre les élus et le gouverneur entre 1886 et 1903, le gouvernement central va confier au gouverneur l'essentiel des pouvoirs dans la colonie.

Certes, les luttes politiques et les rivalités d'affaires vont continuer de plus belle après 1903. Néanmoins, les personnalités locales n'ont plus de tribune pour les exprimer, comme le remarque le gouverneur Géraud, dans une lettre adressée au ministre le 3 mai 1913:

la suppression du conseil général leur a du moins enlevé l'occasion de se manifester avec éclat et de se donner l'apparence, plus généreuse, de luttes politiques. Au lieu de partager comme autrefois la population entière en clans ennemis, elles ne mettent plus en présence que les véritables intéressés.

(Toullélan (PY), 1983, p 444)

Le gouverneur n'a que très peu de moyens financiers et humains car la colonie reçoit une faible dotation budgétaire de la métropole et l'économie locale ne permet pas de dégager des rentrées fiscales suffisantes.

Par ailleurs, la France a engagé d'énormes moyens financiers dans le développement de grandes colonies comme l'Indochine, l'Algérie, l'Afrique noire ou la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie n'est pas une priorité.

Durant la première guerre mondiale, la colonie est oubliée et après la guerre, la France n'a plus beaucoup de moyens à lui octroyer.

### ***A La Composition du Conseil d'Administration***

La nouvelle institution est composée essentiellement de fonctionnaires. Il n'y a plus d'élus désignés directement par le peuple.

A l'origine, il y a dix membres dans ce conseil, dont sept fonctionnaires. Les trois autres sont élus indirectement par le peuple: il s'agit du maire de Papeete, du président de la chambre d'agriculture et du président de la chambre de commerce.

L'essentiel du pouvoir est donc entre les mains du gouverneur et son autorité est d'autant plus grande qu'il n'a plus face à lui une assemblée délibérante mais un organe strictement consultatif.

Le décret du 7 octobre 1912 réduit le nombre de conseillers à 6 et les administrateurs des îles éloignées n'en font plus partie. En outre, ce décret supprime le conseil privé dont les compétences sont désormais exercées par le conseil d'administration. Il sera créé à nouveau en 1932 après la création des délégations économiques et financières.

En 1930, après une longue période de concentration des pouvoirs entre les mains du gouverneur, Paris se décide enfin à doter la colonie d'une assemblée aux pouvoirs plus étendus et à la composition plus conforme à l'évolution libérale du droit colonial à cette époque. Néanmoins, il ne s'agit pas de revenir aux errements du conseil général et il ne s'agit pas d'une institution élue au suffrage universel.

Ainsi aux termes du décret du 23 juillet 1930, le nouveau conseil d'administration est composé, sous la présidence du gouverneur, de dix fonctionnaires chefs de service, de sept membres appartenant à la commune de Papeete, à la chambre de commerce et à la chambre d'agriculture et de trois notables indigènes désignés par le gouverneur. Ce dernier est assuré d'avoir la majorité car il a voix prépondérante.

### ***B Les Attributions du Conseil d'Administration***

Les pouvoirs du conseil d'administration sont beaucoup plus réduits que ceux du conseil général. Entre 1903 et 1930, ces pouvoirs sont réduits au minimum, puis les compétences de cet organe sont élargies entre 1930 et 1932.

### *1 La compétence consultative (1903-1930)*

Aux termes du décret du 19 mai 1903 instituant le conseil d'administration, cette assemblée est appelée à donner son avis sur toutes les questions qui étaient du ressort du conseil général, y compris pour les archipels éloignés.

Le décret précise que ce conseil ne peut donner que des avis sur le budget de la colonie qui est arrêté et rendu exécutoire par le gouverneur. De même, le chef de la colonie arrête l'assiette, le tarif, les règles de perception des taxes et contributions, sauf en ce qui concerne les droits de douane et les droits d'octroi de mer. Ces arrêtés doivent être approuvés par le ministre des colonies avant d'être mis à exécution.

Pour éviter que le conseil d'administration ne se transforme en tribune politique, le décret précise que les séances ne sont pas publiques.

Donc, de par sa composition qui donne la majorité à l'administration et de par les faibles attributions du conseil, le gouvernement de la colonie est entièrement concentré entre les mains du gouverneur.

C'est contre cet excès que réagit le décret du 23 juillet 1930 qui élargit les compétences du conseil.

### *2 Des compétences propres en matière budgétaire (1930-1932)*

Les séances du conseil ne sont toujours pas publiques mais ses pouvoirs sont réels en matière budgétaire et fiscale. Le rapport de présentation du décret est très clair à cet égard. Après avoir rappelé le rôle purement consultatif de l'institution, ce rapport estime que les EFO sont particulièrement mal traités, en effet, dans toutes les colonies autonomes (sauf la Somalie française), la collaboration des citoyens à la gestion des affaires publiques est infiniment plus large. Le rapport conclut qu'

il n'est plus possible de maintenir l'institution en vigueur qui ne donne pas aux contribuables l'élémentaire et légitime satisfaction de consentir l'impôt et d'examiner l'opportunité d'une partie des charges qu'on leur demande d'accepter.

En conséquence, le conseil d'administration délibère sur les dépenses facultatives, sur les tarifs, les modes d'assiette, les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane et d'octroi de mer.

Le conseil est obligatoirement consulté sur l'établissement du budget et du plan de campagne des travaux publics ainsi que sur les emprunts.

Mais il convient de rappeler que le conseil reste sous le contrôle de l'administration. En effet, si les dix fonctionnaires membres du conseil votent dans le même sens que le gouverneur, la majorité lui est assurée.

### *C Les Débats au Sein du Conseil d'Administration*

Les pouvoirs et la composition du conseil d'administration ont été conçus de telle manière que cette assemblée consultative ne puisse pas se transformer en tribune politique comme cela avait été le cas pour le conseil général. Ainsi, il n'y a pas de campagne électorale propre au conseil puisque les conseillers ne sont pas désignés au suffrage universel. En outre, les séances ne sont pas publiques et les ténors de la vie politique locale n'ont donc plus de tribune.

Nonobstant, plusieurs personnalités importantes de l'ancien conseil général vont continuer à siéger dans le conseil d'administration. Leurs critiques vont continuer et ils vont affronter régulièrement le gouverneur et les fonctionnaires sur les mêmes thèmes que précédemment, à une différence près: ils n'ont plus de public d'électeurs pour les applaudir, ce qui rend les interventions plus raisonnables entre professionnels. Si le fond ne change pas, la forme s'améliore.

C'est surtout lors de la discussion du budget de la colonie que les débats sont les plus vifs. Très souvent, les conseillers non fonctionnaires font remarquer qu'ils n'ont aucun pouvoir, si ce n'est celui d'accepter les décisions prises par le ministre et le gouverneur.

Ainsi, le maire de Papeete, Cardella, et les présidents des chambres de commerce et d'agriculture refusent toutes les augmentations d'impôt et réclament la diminution du nombre des fonctionnaires qui grèvent lourdement le budget de la colonie.

Ces conseillers s'opposent, en particulier, à la création de tout impôt nouveau, surtout l'impôt sur la propriété bâtie dont le rejet en 1903 avait provoqué la suppression du conseil général. Lors de la séance du 28 décembre 1904, le président de la chambre de commerce Raoulx apostrophe le gouverneur au sujet de la création de cet impôt:

Elle est basée sur le parti pris évident de l'administration de vouloir conserver nombre de dépenses inutiles au budget: c'est l'écrasement, c'est la faillite et la ruine à bref délai par le seul fait de maintenir une administration jouant au grand ministère. On veut faire grand et pour y arriver, on écrase le malheureux contribuable qui a eu la mauvaise chance de s'établir ici.

Enfin, l'éternelle question de l'immigration des Chinois occupe un très grand nombre de séances comme cela avait été le cas au temps du conseil général. Les commerçants français, par la voix du président de la chambre de commerce, ne cessent de réclamer des décisions administratives dans le but de limiter le nombre de commerçants chinois dans la colonie. Tout le problème consistait à faire une distinction subtile entre les Chinois agriculteurs indispensables au développement

des domaines des colons et les Chinois commerçants qui concurrençaient fortement le commerce européen.

Le conseil d'administration concentrant tous les pouvoirs entre les mains de l'exécutif fut l'objet de nombreuses critiques. Ainsi, le 31 janvier 1922, l'avocat Marius Bertrand publie à Papeete une brochure intitulée: «Théorie critique du régime administratif à Tahiti. Essai de reconstitution d'un nouveau régime. Il faut à Tahiti un statut spécial». Cet avocat qualifie le système en place d'«organisation administrative impolitique et à tout point de vue malheureuse». Il demande l'autonomie financière de la colonie et la création d'une assemblée délibérante dont les membres seraient élus pour six ans au suffrage universel.

Ses idées sont exposées à nouveau par les conseillers non fonctionnaires à l'inspecteur des colonies Moretti lors de son séjour à Tahiti en 1929.

En avril 1932, les mêmes idées sont soumises à l'inspecteur des colonies Cazeaux, avec pour conséquence la création d'une nouvelle assemblée aux pouvoirs plus étendus.

#### ***IV LES DÉLÉGATIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES ET LES AUTRES INSTITUTIONS NOUVELLES (1932 - 1945)***

Dans cette assemblée, les fonctionnaires ne sont plus majoritaires, ce qui est une innovation par rapport à la période précédente.

Deux réformes vont avoir lieu en 1932 pour modifier les institutions de la colonie.

D'une part, le décret du 1<sup>er</sup> octobre 1932 crée les délégations économiques et financières.

D'autre part, le décret du 13 octobre 1932 institue un conseil privé (qui avait été supprimé en 1912) et réorganise le conseil du contentieux administratif.

Enfin, quelques modifications vont intervenir en 1940.

##### ***A La Nouvelle Assemblée***

Les innovations les plus importantes concernent la composition, les sessions, et les attributions des délégations économiques et financières.

###### **- Composition**

Il n'y a plus que trois fonctionnaires sur les treize membres de cette institution et le gouverneur n'en est plus le président.

Elle se compose de membres de droit et d'élus.

###### **- Les membres de droit**

Il s'agit du maire de Papeete, des présidents de la chambre de commerce et de la chambre d'agriculture, ainsi que des administrateurs des Iles Sous le Vent, des Gambier et des Marquises.

- **Les membres élus**

Ce sont des représentants de différentes collectivités qui sont élus au second degré par les suffrages de leurs collègues.

Il s'agit d'un conseiller municipal de Papeete, d'un membre de la chambre d'agriculture, d'un membre de la chambre de commerce, d'un membre de la commission municipale d'Uturoa, et de trois membres représentant les conseils de district de Tahiti, de Moorea et des Tuamotu.

Ils sont élus pour quatre ans et sont rééligibles.

- **Les sessions**

Les délégations se réunissent une fois par an, au mois de juin en session ordinaire, dont la durée doit être comprise entre huit et vingt jours.

Les délégués élisent au scrutin secret un président, un vice-président et deux secrétaires, ce qui est une innovation.

Les séances sont à nouveau publiques alors que ce n'était plus le cas depuis 1903.

Si le gouverneur n'est plus président, il a néanmoins entrée aux délégations et assiste, s'il le juge utile, aux travaux de cette assemblée.

Le secrétaire général du gouvernement ou, à défaut, un autre fonctionnaire désigné par le gouverneur, assiste à toutes les séances en qualité de représentant de l'administration. Le décret du 4 septembre 1934 supprime l'emploi de secrétaire général. Il est remplacé par le chef du service judiciaire qui représente alors l'administration.

En outre, il est institué une commission permanente de cinq membres résidant à Papeete ou dans les environs immédiats.

Cette assemblée va très rapidement décevoir ses membres car son rôle est très limité. Il s'agit essentiellement d'un rôle budgétaire et fiscal.

- **Les attributions des délégations économiques et financières**

Les attributions des élus sont très limitées car les pouvoirs essentiels appartiennent au gouverneur et au pouvoir central.

Par exemple, le budget est délibéré par les délégations économiques et financières, arrêté par le gouverneur en Conseil privé puis approuvé par décret par

le gouvernement central. De même, l'initiative de toutes les dépenses, même facultatives, et les recettes sont du ressort du gouverneur. Bien entendu, les dépenses obligatoires ne peuvent pas être modifiées par cette assemblée.

Les délégations délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs, les règles de perception et de répartition des taxes, contributions et redevances à l'exception des droits de douane et d'octroi de mer. Ces délibérations ne sont exécutoires qu'après approbation par décret rendu sur la proposition du ministre des colonies.

Les délégations sont obligatoirement consultées sur les projets d'emprunt à contracter par la colonie, sur les plans de campagne et de travaux publics et sur les comptes définitifs. Elles peuvent émettre des vœux et formuler des desiderata sur les questions économiques et financières. Mais l'article 16 limite sérieusement l'initiative des membres de cette assemblée:

Toute discussion, tout vœu, tout acte des délégations économiques et financières ayant une portée politique ou contenant un blâme à l'adresse du gouvernement ou de ses agents nommément désignés ainsi qu'à l'adresse des membres du Parlement sont interdits, nuls et sans effet.

Très vite, cette assemblée apparut à ses membres non fonctionnaires comme une caricature de représentation. En septembre 1934, tous les membres élus démissionnent car le gouverneur a supprimé les mesures budgétaires souhaitées par la majorité de l'assemblée.

En fait, les décisions importantes sont prises par le gouverneur en conseil privé.

Les délégations économiques et financières vont siéger jusqu'en 1945 et elles sont remplacées en 1946 par l'assemblée représentative.

### ***B Le conseil privé***

Ce conseil est à nouveau institué dans la colonie par le décret du 13 octobre 1932 qui complète le décret du 1<sup>er</sup> octobre 1932 créant les délégations.

Cet organe consultatif est placé auprès du gouverneur qui le préside. Il comprend le secrétaire général du gouvernement, le chef du service judiciaire, le chef du service de l'enregistrement et trois conseillers privés nommés par le ministre des colonies sur présentation du gouverneur.

En 1934, le secrétaire général est remplacé par le chef du service judiciaire et un autre fonctionnaire est alors nommé membre du conseil: le chef du service des douanes et des contributions.

Les attributions de cette institution sont les mêmes que celles exercées autrefois par le conseil privé entre 1885 et 1912. Rappelons qu'il est obligatoirement

consulté en matière budgétaire et fiscale, pour les travaux publics, pour les marchés et, d'une manière générale, sur toutes les questions intéressant la colonie qui lui sont soumises par le gouverneur.

### ***C Le Conseil du Contentieux Administratif***

Ce conseil est une juridiction administrative qui doit, notamment, régler l'ensemble des questions contentieuses entre l'administration et les administrés.

Le décret du 13 octobre 1932 prévoit que ce conseil est présidé par le gouverneur. Il est composé du secrétaire général, du chef du service de l'enregistrement et d'un magistrat ou, à défaut, d'un fonctionnaire nommé par le gouverneur.

En 1934, le secrétaire général est remplacé par le chef du service judiciaire et le chef du service des douanes entre au conseil.

La fonction de commissaire de gouvernement est créée et elle est exercée par un fonctionnaire comptant au moins dix ans de service administratif et, de préférence, licencié en droit.

Par la suite, le conseil du contentieux administratif est présidé par un magistrat.

### ***D Les Institutions Locales dans le Cadre de la France Libre***

Le 10 juillet 1940, le maréchal Pétain reçoit les pleins pouvoirs des parlementaires, à l'exception de quatre-vingts d'entre eux. Face au gouverneur Chastenet de Géry, fidèle au maréchal, un comité «De Gaulle» est alors créé à Tahiti durant l'été 1940. Il obtient du chef de la colonie l'organisation d'un référendum à Tahiti et Moorea. Les électeurs sont consultés le 2 septembre 1940 et ils reconnaissent le gouvernement du général De Gaulle par 5564 voix pour et 18 contre.

Le comité obtient la démission du gouverneur et nomme un gouvernement provisoire.

Le 3 novembre 1940, le médecin-capitaine De Curton est nommé gouverneur par le général De Gaulle.

Après de nombreuses vicissitudes le chef de la France libre va envoyer à Tahiti un nouveau gouverneur le 1<sup>er</sup> octobre 1941: le lieutenant-colonel Orselli qui reste à la tête de la colonie jusqu'en 1945.

Durant toute cette période, les autres institutions de la colonie c'est à dire les délégations économiques et financières et le conseil privé, continuent à fonctionner.

Le 10 février 1944, Robert Charron et Edouard Ahne, conseillers privés, demandent au gouvernement de la France libre le rétablissement du conseil général et l'extension de la citoyenneté française à tous les habitants originaires des E.F.O. Ces revendications sont satisfaites une fois la paix revenue.

Les décrets du 31 août 1945 et du 25 octobre 1946 instituent l'assemblée représentative et dès 1945, les habitants originaires des E.F.O. bénéficient de la citoyenneté française, à l'exception de la minorité chinoise. Rappelons que jusqu'en 1945, seuls les anciens sujets du roi Pomare avaient la citoyenneté française, ce qui excluait, par exemple les Marquisiens et une grande partie des Paumotu qui n'étaient que des sujets français.

---

## ***TITRE II: GOUVERNANCE POLITIQUE ET INSTITUTIONS EN NOUVELLE CALEDONIE DEPUIS 1860***

### ***I INTRODUCTION***

Annexée en 1853, la Nouvelle-Calédonie a d'abord été placée sous l'autorité du commissaire<sup>10</sup>, installé à Papeete, à 5 000 km de là. Entre deux séjours, plus ou moins brefs, celui-ci se reposait sur un commandant particulier, issu le plus souvent de l'infanterie de marine<sup>11</sup>. A compter de 1855, ce régime fut régi par l'ordonnance du 28 avril 1843, imaginée pour les Marquises (et étendue ultérieurement à Tahiti). Il plaçait l'administration du pays entre les mains d'un Gouverneur militaire et confiait la fonction juridictionnelle à des conseils de guerre. Ce régime dura de cette façon jusqu'en 1860. A cette date le décret impérial du 14 janvier 1860, érigea la Nouvelle-Calédonie en colonie distincte (séparée de Tahiti). A partir de juin 1860, on y introduisit l'ordonnance du 27 août 1828 relative à la Guyane, jugée plus appropriée. Puis on la dota graduellement d'institutions spécifiques.

Le propos des lignes qui suivent est de mettre en lumière la gouvernance politique et la régulation juridictionnelle qui ont existé à l'époque coloniale - à

---

10 Jusqu'en 1885, le représentant de la France à Tahiti et dans ses dépendances était un commissaire, issu le plus souvent de la Marine de guerre. Après 1885, l'archipel eut systématiquement des gouverneurs civils (B. Gille, 2006).

11 Huit officiers se succédèrent: Contre-amiral A. Febvrier-Despointes, du 24 septembre 1853 au 1<sup>er</sup> janvier 1854; Capitaine de Vaisseau Tardy de Montravel, du 1<sup>er</sup> janvier 1854 au 31 octobre 1854; Capitaine de Vaisseau du Bouzet, 18 janvier 1855 au 28 octobre 1856; Chef de Bataillon Testard, 18 janvier 1855 au 21 décembre 1856; Capitaine de Corvette Le Bris, 25 mai 1856 au 5 mai 1857; Capitaine du Génie Roussel, 21 décembre 1858 au 20 mars 1859; Chef de Bataillon Durand, 20 mars 1859 au 1<sup>er</sup> juillet 1860; Capitaine de Vaisseau Saisset, 22 mai 1859 au 2 avril 1860 (Source: <[www.congres.nc/fr/articles/historique/401\\_conseil\\_Gouverneurs.php](http://www.congres.nc/fr/articles/historique/401_conseil_Gouverneurs.php)>).

laquelle la seconde guerre mondiale a formellement mis fin<sup>12</sup>. Trois époques apparaissent avec netteté:

- la mise en place de la gouvernance coloniale et l'installation des premières juridictions sous le régime de l'administration militaire (1860-1884),
- la fin du régime militaire et la normalisation du système colonial (1884-1904),
- la lente entrée en déclin du système (1904-1939) et son agonie interminable.

### ***A La Mise en Place de la Gouvernance Coloniale et l'Installation des Premières Juridictions sous le Régime de l'Administration Militaire (1860-1884)***

En 1860, la population européenne de la Nouvelle-Calédonie était très modeste: environ 800 militaires et 420 civils, pour la plupart des commerçants et quelques aventuriers.

Conformément aux règles alors en usage dans l'Empire français, le décret du 14 décembre 1861 plaça un Gouverneur à la tête de la Colonie. C'est un agent dépositaire de l'autorité de l'État au plan civil et militaire. Du fait de la situation particulière du pays, pour l'essentiel peuplé de «tribus sauvages» (sic), il apparaîtra longtemps incongru d'élever un civil à cette tâche: tous les gouverneurs jusqu'en 1884 furent exclusivement choisis dans le corps des officiers de marine. Le premier Gouverneur en titre fut nommé le 17 mars 1862, inaugurant une quasi-dictature militaire. Son gouvernement fut tout à fait marquant pour l'histoire ultérieure du pays.

#### *1 Le gouvernement décisif du contre-amiral Guillain (1862-1870)*

Le premier Gouverneur en titre affecté à Port-de-France (Nouméa à compter de 1866) fut le contre-amiral Charles Guillain<sup>13</sup>, nommé le 17 mars 1862 et débarqué sur place le 2 juin. L'homme, qui avait la confiance de Napoléon III, était franc-maçon et socialiste saint-simonien: il aspirait au progrès, à la justice et à la paix sociale. Il résume à lui seul le double visage du système qu'il contribua à mettre en place, écartelé entre l'autoritarisme, le militarisme, le souci colonial d'exploitation, d'une part et la mission civilisatrice d'autre part.

Il faut relier à celle-ci le fait que les codes français (code civil, code pénal, etc.) aient été rendus applicables à la colonie par un arrêté gubernatorial en date du 17

---

12 Pour un premier état de la question, voir A. Leca, B. Gille, *Histoire des institutions de l'Océanie française*, éd. L'Harmattan, collection Mondes Océaniens, Paris, 2009.

13 (1808-1875).

octobre 1862<sup>14</sup>. C'est également Guillain qui fit élaborer le décret d'organisation judiciaire du 28 novembre 1866, dont certaines dispositions sont encore en vigueur aujourd'hui. Le texte ne distingue pas les colons des indigènes, mais il institue deux systèmes différents: à Nouméa, il met en place un tribunal civil de première instance, un tribunal de commerce et un tribunal supérieur (qui est compétent au pénal et pour juger des appels civils), tandis qu'en Brousse il se contente des conseils de guerre et des commissions spéciales (art.16).

Le nouveau Gouverneur prit en charge l'assainissement de Port-de-France, traça la première route (entre Nouméa et Païta), organisa le service de l'enregistrement, de l'état civil, le service postal à pied, décida de construire un hôpital militaire<sup>15</sup> (le futur hôpital Gaston Bourret, qui a pris ce nom en 1958), il ouvrit les écoles primaires de Païta et de Napoléonville (Canala) et décida, treize ans avant la métropole, que l'enseignement devait être obligatoire et gratuit (mais dispensé exclusivement en Français<sup>16</sup>). Son arrêté du 15 octobre 1863 dispose qu'aucune école privée ne pourra être ouverte sans l'autorisation du gouverneur. Pour mettre en application les idées de Fourier et de Saint-Simon, Guillain favorisa même la création d'un phalanstère à Yaté dont la collectivité, devait vivre en autarcie et tout partager (1864). L'expérimentation se solda par un échec au bout de trois années agitées<sup>17</sup>. Toujours avec l'idée de regrouper les gens, Guillain encouragea la création de fermes modèles (Yahoué) et de centres agricoles (Fonwahry, Néméara). C'est sous son administration que Jules Garnier découvrit le nickel (1874) dont l'exploitation commencera plusieurs années après (1875).

Sa réussite la plus durable fut malheureusement le bagne, de sinistre mémoire, avec comme première mesure collatérale, l'inévitable refoulement des indigènes.

Aux lendemains de la loi de déportation politique du 8 juin 1850 et de la loi du 30 mai 1854 ayant institué un mode d'application colonial pour la peine des travaux forcés, les premiers efforts de la Métropole avaient été menés aux Marquises et en

---

14 L'ordonnance du 28 avril 1843 relative à l'administration de la justice aux Marquises et le décret du 14 janvier 1860 concordaient sur le principe de l'application par les tribunaux des lois civiles françaises, éventuellement modifiées soit par les textes métropolitains, soit par les arrêtés locaux, soit par les usages du pays.

15 L'hôpital en Nouvelle-Calédonie resta militaire jusqu'en 1978 (Arrêté n° 1735 du 9 août 1978 rendant exécutoire la délibération de l'Assemblée Territoriale n° 114 du 3 août 1978, *JONC* 18 août).

16 Les langues vernaculaires que les pasteurs protestants considéraient comme un vecteur privilégié ne sont pas les bienvenues: les idiomes kanak sont interdits dans les écoles en 1863, comme le tahitien l'avait été à Papeete dès 1857. La mesure entraînera des troubles aux Loyauté.

17 J. Dauphiné, *Yaté de 1840 à 1870: les débuts de la présence européenne et l'expérience d'un phalanstère*, Nouméa, Centre territorial de recherche et de documentation pédagogique, 1989.

Guyane. Mais, au bout de quelques années, l'insalubrité du bagne de Cayenne et la fermeture prématurée de Nuka-Hiva et de Vaitahau aux Marquises décidèrent les pouvoirs publics à se reporter sur la Nouvelle-Calédonie. Le décret (impérial) du 2 septembre 1863 disposa qu'«il pourra être créé sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie des établissements pour l'exécution de la peine des travaux forcés». Mais l'angle d'attaque ne fut rectifié que par la loi (républicaine) du 23 mars 1872 prévoyant la transportation aux antipodes des condamnés à plus de huit ans de travaux forcés. En effet, ce second texte réservait pour «la Nouvelle» les criminels et/ou les récidivistes.

À cette date, la déportation était déjà une réalité. Dès le 20 mai 1864, le Gouverneur Guillain avait affecté la totalité de l'île Nou à l'Administration pénitentiaire. Il se chargea aussi de trouver des terres (non seulement pour garder les bagnards purgeant leur peine, mais aussi pour les terres confiées aux «libérés», sur lesquels pesait l'obligation de doubler leur peine dans la colonie, le but final étant de les pousser à s'installer définitivement). Ces migrants aussi peu volontaires que possible étaient tous de sexe masculin<sup>18</sup>.

Il fallut un certain temps pour qu'à Paris on se rende compte que la voie choisie menait à une impasse<sup>19</sup>: entre temps, l'épisode du bagne marqua profondément le pays, décourageant toute immigration libre sur une terre qui fut durablement associée à l'idée de déportation et de relégation.

L'idéal pour le Gouverneur aurait été d'associer au travail la main d'œuvre kanak dépossédée de ses terres. Un arrêté de janvier 1863 s'efforça d'introduire dans l'île l'institution de l'engagement, très pratiquée aux Antilles et à la Réunion: c'est juridiquement un contrat de louage de service rigoureux pour celui qui s'y prête et, en fait, une forme d'esclavage atténué, car volontaire et temporaire. Il devait concerner cent cinquante natifs par an, mais ne donna pas de résultats probants: les insulaires renâclèrent à l'idée de travailler pour les Blancs qui leur ôtaient leurs terres. On répliqua en faisant venir des Néo-Hébridais.

Le Kanak s'avérait indocile et potentiellement dangereux. En juin 1865, les équipages de *La Reine des îles* et du cotre *Le Secret* furent massacrés à Gatope et, dit-on, mangés, ce qui déclencha une expédition punitive impitoyable sur le lieu dit depuis du «plateau du Massacre».

---

18 D'où l'arrivée des célèbres Orphelines le 22 septembre 1863...

19 Le décret du 18 novembre 1887 voulut filtrer «le robinet d'eau sale» en réservant la transportation aux condamnés dont on pouvait espérer la réinsertion, celui du 25 février 1897 le coupa en mettant un terme à la transportation, le bagne se muant alors progressivement en un asile de vieillards qui ferma ses portes avec le décret du 1<sup>er</sup> mai 1931.

Ce choix laissait intact la question du statut à réserver aux primo-habitants de l'archipel, les indigènes<sup>20</sup> comme on disait alors.

C'est tellement vrai que le décret du 28 novembre 1866 sur l'organisation de la justice en Nouvelle-Calédonie déclara les tribunaux français compétents pour juger tous les litiges «à quelque nation qu'appartiennent les parties» (article 17), ce dont on déduisit l'applicabilité de la loi française aux *natives* (article 22).

Néanmoins, en fait, un statut dérogoratoire va être conféré à ceux-ci: c'est ce que les spécialistes du droit colonial ont dénommé, faute d'avoir pu trouver un meilleur terme, le statut de l'indigénat, qui est un statut de sujétion, lequel s'oppose à celui des citoyens français, qui est un statut émancipateur. Aux Kanak, Guillain va appliquer avant la lettre le statut discriminatoire de l'indigénat.

Le modèle provient d'Algérie, avec les textes pris après la conquête, notamment la circulaire du 12 février 1844 prise par Bugeaud pour codifier les infractions et tarifier les amendes. Ils ont été réunis dans le *sénatus-consulte impérial* du 14 juillet 1865, définissant le dit statut en Algérie (lequel est à l'origine de la loi du 28 juin 1881, improprement appelée code de l'indigénat)<sup>21</sup>. Ce texte donne aux autorités administratives des colonies le droit de frapper les sujets de différentes sanctions pénales sans avoir en justifier devant une autorité judiciaire, afin d'obtenir une répression plus rapide et plus adaptée. C'est là, croyons-nous, l'origine du contrôle punitif exercé par les chefs sur leurs sujets. Celui-ci est l'un des piliers essentiels de l'ordre colonial<sup>22</sup>, qui a été juridiquement consacré en 1898 et rappelé une dernière fois, on le verra, en 1954.

Les instruments de la dépossession foncière furent également affinés, à commencer par la déclaration de février 1866 diffusée par circulaire. Revenant sur la déclaration du capitaine du Bouzet, qui déniait aux Kanak un véritable droit de propriété, ce texte précise que «les indigènes sont seulement usufruitiers et non pas propriétaires». Et puisqu'ils n'étaient que simples usufruitiers, l'État devenait ainsi le nu-propriétaire légal de l'ensemble des terres kanak: il pouvait donc autoriser, non seulement l'occupation des terres vacantes, mais aussi celle sur lesquelles les

---

20 Le terme mérite une explication: dans un territoire colonisé, il désigne la population aborigène (calque latin du mot d'origine grecque: autochtone). En d'autres termes, il exprime une constatation de fait. Négativement, il n'induit pas un statut juridique précis.

21 D'après le *Dictionnaire de la colonisation française*, ce régime fut étendu en Cochinchine (1881), au Sénégal (1887), à l'Annam-Tonkin (1897), au Cambodge (1898), à Madagascar (1901), à l'AOF (1904), à l'AEF (1910), à la Côte-des-Somalis -1912), au Togo (1923) et au Cameroun (1924)

22 Au point que, dans certains pays d'Afrique les chefferies ont été identifiées au colonialisme: en Guinée, elles ont été supprimées par Sékou Touré dès 1957.

indigènes étaient établis. C'est ainsi que l'Administration pénitentiaire accapara jusqu'à 11 000 hectares pour les besoins du bagne et y placer des concessionnaires.

À dire vrai, la terre kanak va être mise à l'encan. On en connaît un exemple célèbre: le décret impérial du 17 janvier 1867 accorda au chambellan de l'impératrice Eugénie, M. Le marquis de Trazégnies d'Ittre, cinq cents hectares de terres au centre de l'île, où naturellement il ne vint jamais.

Les arrêtés Guillain du 24 décembre 1867<sup>23</sup> et du 22 janvier 1868<sup>24</sup> complétèrent le dispositif. Le premier de ces deux textes créa le terme et le concept de tribu. L'objectif était double. Il s'agissait d'abord de rendre solidairement responsables les habitants d'un même espace physique en cas d'exactions: la tribu «représente un être moral collectif, administrativement et civilement responsable des attentats commis sur son territoire, soit envers les personnes, soit envers les propriétés». L'arrêté du 24 décembre 1867 dispose que «la tribu indigène [...] forme une agrégation légale ayant des attributs de propriété [...] La tribu est administrativement et civilement responsable». Cette responsabilité collective fut confirmée par plusieurs décrets successifs (23 mars 1907, 29 septembre 1928 et 12 mars 1937).

Le deuxième objectif était création de terres tribales permettant aux autorités coloniales de contrôler plus facilement les autochtones en les forçant à vivre dans des espaces bien délimités: «il sera délimité pour chaque tribu [...] un terrain [...] proportionné à la qualité du sol et au nombre des membres composant la tribu [...]. Les terrains ainsi délimités seront la propriété incommutable des tribus». C'est organiser le cantonnement et exclure, par le refus de toute propriété individuelle ou familiale, les Kanak de la vie économique et sociale du reste du territoire. Cette décision du Gouverneur Guillain a été critiquée par le Ministre de la Marine favorable, lui, à l'assimilation. Mais, en fin de compte, force est restée à l'autorité localement en place.

Le gouvernement colonial créa donc par arrêté du 22 janvier 1868 des réserves destinées à parquer les «noirs» dans des frontières fixes et fermées, à l'intérieur desquelles le sol devint la propriété incommutable de la tribu, insusceptible d'appropriation privée, ce qui était une nouveauté juridique.

Entre 1868 et 1872 les surfaces aliénées passèrent de 30 000 à 150 000 hectares ! D'après l'*Encyclopédie de la Nouvelle-Calédonie*, en 1872 le nombre de

---

23 Arrêté n° 147 du 24 décembre 1867, *BONC*, 1867, pp. 350-357.

24 Arrêté n° 13 du 22 janvier 1868, *BONC*, 1868, p. 17.

propriétaires était de 402 personnes et quatorze d'entre eux se partageaient 56 % des terres distribuées.

L'Administration coloniale avait pour longtemps réorganisé le territoire et refondu le droit coutumier de la population indigène. À rebours de ses velléités civilisatrices, la France a, par intérêt, fait le choix durable de renforcer les structures tribales, de collectiviser les terres kanak<sup>25</sup>, et, en contre partie de la soumission des chefs, d'accentuer leur autorité sur leurs populations. Il en a résulté un apartheid à la française: à chaque communauté était assigné un territoire et un système juridique, celui du groupe dominant fixé par lui et celui du groupe dominé fixé par le dominant.

À la différence de Tahiti, la Nouvelle-Calédonie ne serait pas une terre de métissage, malgré un certain nombre de contacts individuels<sup>26</sup>, contrariés par les préjugés raciaux des Européens, mais aussi la volonté des Kanak de se protéger. En tout cas, ni Guillain, ni aucun administrateur ne conçut l'idée que ce strict *apartheid* élèverait un obstacle insurmontable à l'assimilation des Mélanésiens, leur offrant par là même les moyens de préserver, sinon leur identité authentique, du moins une spécificité irréductible, fondée sur un collectivisme tribal, qui leur permettrait un jour d'opposer leur différence à un colonisateur inconséquent.

En mars 1870, le Gouverneur, qui s'était naguère vanté de ne relever que de l'Empereur et d'avoir «un blanc-seing de Sa Majesté» est rappelé à Paris, à la suite de troubles mal maîtrisés à Lifou et se voit bientôt remplacé par le capitaine de frégate E.-G. de la Richerie<sup>27</sup>.

## 2 *L'héritage Guillain et le temps des gouverneurs militaires (1870-1884)*

Pendant quatorze ans, tous les gouverneurs de Nouvelle-Calédonie furent des militaires<sup>28</sup>. Aucun n'exerça de governorat aussi long et déterminant que Guillain,

---

25 La déclaration Du Bouzet (1855) parlait à propos de la terre kanak du « sol occupé par eux en commun, ou comme propriété particulière », indiquant par là que les indigènes pouvaient posséder collectivement ou privativement. Or l'arrêté du 21 janvier 1868, ignorant cette subtilité, fit des fonds de terre la propriété incommutable de la tribu, insusceptible d'appropriation privée, introduisant une collectivisation du sol, jusque-là inconnue. La jurisprudence avalisa ce tournant (Trib. civil de Nouméa, 26 avril 1922, Rec. Dareste, p. 234) et l'erreur juridique devint la nouvelle règle de droit.

26 Les enfants des couples mixtes sont toujours intégrés dans l'une ou l'autre des deux communautés: « La Nouvelle-Calédonie a donc des Européens pas vraiment blancs, des Kanak pas vraiment noirs, mais elle n'a pas de métis ! » (C. Terrier, *La colonisation de peuplement libre en Nouvelle-Calédonie (1889-1909)*, Thèse U.N.C., Nouméa, 2004).

27 (1820-1886).

28 13 Mars 1870 - 26 Août 1870: Jacques Eugène Barnabé Ruillier; 26 Août 1870 - 25 Septembre 1874: Eugène Gaultier de la Richerie; 25 Septembre 1874 - 27 Février 1875: Louis Eugène

qui en avait ouvert la série. D'ailleurs certains n'ont pas dissimulé leur aversion pour «ce triste pays» où Paris les aurait oubliés, comme s'en plaignait A. Courbet<sup>29</sup>. À l'exclusion du vice-amiral Jean Olry<sup>30</sup>, qui affronta victorieusement l'insurrection kanak de 1878<sup>31</sup>, ils furent peu appréciés de leurs administrés, qui ressentirent avec une acrimonie croissante cette quasi-dictature militaire:<sup>32</sup>

La Nouvelle-Calédonie est gouvernée comme une place-forte. Que penserait-on en France d'une pareille anomalie si les ministères de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce étaient gérés par des intendants militaires relevant d'une direction du Ministère de la Guerre? Ne saurait-on élaborer un programme d'examen et créer enfin un corps de fonctionnaires coloniaux n'ayant à attendre leur avancement que de leurs succès en matière de colonisation et répondant au besoin de saine administration après laquelle nos colonies soupirent depuis si longtemps?

Qu'à Paris, l'Empire autoritaire ait laissé place à l'Empire libéral, puis à la République démocratique n'eut aucun impact sur l'ordre colonial à Nouméa. Paradoxalement, la République ayant exercé une répression de masse après le soulèvement de la Commune de Paris, elle fut même une plus grande pourvoyeuse de déportés que le régime déchu, rude à ses débuts, mais de plus en plus débonnaire vers sa fin.

La déportation bénéficia, si l'on peut dire, de la répression des «Communards». Sur le fondement de la loi du 23 mars 1872, quelque 4155 d'entre eux arrivèrent en Nouvelle-Calédonie en 1872-1873<sup>33</sup>. La pacification brutale de l'Algérie entraîna quant à elle une centaine de déportations supplémentaires<sup>34</sup>.

Les textes édictés pour la Colonie se situent parfaitement dans la voie tracée par Guillaumin, consistant à normaliser la vie des indigènes (suivant les critères

Alleyron; 27 Février 1875 - 11 Avril 1878: Léopold Eberhard Ludovic de Pritzbuher (1824-1889); 11 Avril 1878 - 8 Août 1880: Jean-Baptiste Léon Olry; 8 Août 1880 - 29 Septembre 1882: Amédée Courbet; 29 Septembre 1882 - 22 Juillet 1884: Léopold Augustin Charles Pallu de la Barrière (1828-1891).

29 (1820-1886).

30 (1832-1890).

31 Une statue à son effigie fut inaugurée le 12 janvier 1897, et l'ancien Jardin Sauvan devint le square Olry. Le socle était orné à l'origine d'un bas-relief en bronze représentant les Kanak de la révolte de 1878 jetant leurs armes au pied du Gouverneur en signe de soumission. Mais celui-ci a été enlevé le 25 septembre 1974.

32 *Le XIX<sup>e</sup> siècle*, 3 mars 1881.

33 La loi du 11 juillet 1880 leur accorda l'amnistie générale: 450 étaient alors décédés et une centaine à peine restèrent dans la colonie.

34 L'amnistie ne leur fut accordée que le 1<sup>er</sup> février 1895.

européens) et à leur dénier le bénéfice des droits dont la France aurait dû être la tutrice bienfaitrice, pour les reléguer au rang de main d'œuvre subalterne et corvéable. La nudité<sup>35</sup>, le port d'armes<sup>36</sup>, la circulation hors de la réserve tribale<sup>37</sup>, le fait de pratiquer la sorcellerie ou de pénétrer chez un Européen sans autorisation<sup>38</sup> sont interdits. L'arrêté du 6 mai 1871 imposa à tout indigène mâle de 18 à 25 ans de servir l'administration pendant un an et institua la possibilité de réquisitionner des indigènes au profit des services publics. Les chefs furent chargés de prélever l'impôt de capitation dont ils bénéficiaient et, en cas de défaillance des contribuables, de faire exécuter des journées de travail gratuite au profit des services publics. Enfin ils devaient fournir des travailleurs rémunérés à hauteur de quinze francs par homme et par mois à Nouméa et de dix francs en brousse. Le même arrêté astreignit tous les hommes à une corvée gratuite de cinq jours de travail l'an.

Mais le Kanak répugnant à ce travail forcé, les pouvoirs publics furent conduits à organiser la venue de travailleurs extérieurs plus dociles, notamment néo-hébridais. L'arrêté du 26 mars 1874 règle «les conditions de l'introduction des travailleurs asiatiques, africains et océaniens et le régime de leur protection dans la colonie»: l'engagé est astreint à onze à douze heures de travail quotidien et il relève en cas de faute d'un atelier de discipline.

L'arrêté 153 du 6 mars 1876 régla la procédure de délimitation des terres reconnues nécessaires pour les besoins des indigènes. Son article 1<sup>er</sup>, peu contraignant, indiquait que ladite délimitation respecterait autant que possible les limites traditionnelles.

Le premier grand texte de l'histoire coloniale de la Nouvelle-Calédonie fut le décret du 12 décembre 1874 portant organisation du gouvernement de l'île. Il fut promulgué à son arrivée comme gouverneur à Nouméa du capitaine de vaisseau Prizbuer et complété par des instructions détaillées le 18 août 1876. Le gouverneur est dépositaire de l'autorité de l'État au plan civil (comme un préfet en Métropole), mais aussi au plan militaire. Afin de remplir sa tâche, il est assisté par quatre chefs d'administration: un ordonnateur pour les dépenses publiques, un directeur de l'intérieur, un chef du service judiciaire et un directeur de l'administration pénitentiaire. On remarquera à ce sujet l'autonomie de la «Tentielle», qui l'érigea comme un État dans l'État.

---

35 A. du 19 août 1872.

36 A. du 3 février 1875.

37 A. du 14 avril 1875.

38 A. du 23 décembre 1887.

Si en Métropole, le préfet, exécutif départemental, devait désormais composer avec une autorité délibérante élue, le Conseil général, rien de comparable n'existait en Nouvelle-Calédonie à cette époque. D'ailleurs, pas plus qu'en Polynésie, il n'existait alors de Communes. Le gouverneur n'avait, à ses côtés, qu'un Conseil d'administration consultatif, devenu en 1874 son Conseil privé: siégeait en son sein les quatre chefs d'administration, le commandant militaire et deux conseillers coloniaux nommés par le gouverneur.

L'idée de représenter la population par des élus fut longtemps compromise par le tout petit nombre de colons (réserve faite des militaires, des transportés et des libérés non réhabilités - catégories exclues du droit de vote - qui constituèrent longtemps la majorité de la population). Certes, le 1<sup>er</sup> juin 1859, un Conseil municipal nommé avait été temporairement mis en place à Nouméa, mais l'expérience avait vite avorté. Une deuxième tentative intervint le 5 octobre 1874, toujours sans aucune élection. Plusieurs pétitions circulèrent pour obtenir une assemblée élue, comme en Métropole et dans les vieilles colonies. Les signataires durent attendre le décret du 8 mars 1879 qui fit de Nouméa une commune de plein exercice, la première donc et longtemps la seule en Nouvelle-Calédonie<sup>39</sup>. Son premier maire élu fut, en 1882, le républicain Eugène Porcheron, décédé l'année suivante.

Il faut également mentionner au titre d'une certaine normalisation, les décrets du 28 février 1882 qui créèrent des justices de paix sur tout le territoire. Mais, dans le même temps, les gouverneurs militaires continuèrent la politique de refoulement des indigènes dans les réserves. Il en est sorti la fameuse révolte de 1878. Celle-ci dura cinq mois: elle coûtera la vie à deux cents colons, plus de cinq cents Mélanésiens, et laissa des traumatismes durables dans les deux communautés, désormais séparées par un abîme de méfiance mutuelle.

Après la répression de l'insurrection kanak, le pays fut distribué en cinq arrondissements de taille à peu près égale<sup>40</sup>, avec à leur tête un administrateur chef d'arrondissement nommé (et déplacé<sup>41</sup>) par le gouverneur, dans le corps des

---

39 L'arrêté du 2 juillet 1879 créa neuf commissions municipales dans l'intérieur, dont le nombre s'éleva peu à peu (Koné en 1888). Mais la réforme n'eut pas le succès escompté et les populations de la Brousse durent attendre le XX<sup>ème</sup> siècle pour être dotées de communes de plein exercice: Dumbéa en 1961, le Mont-Dore en 1967, solution que généralisa la loi n° 69-5 du 3 janvier 1969 (depuis Poum s'est séparée de Koumac en 1977 et Kouaoua de Canala en 1995, portant le nombre total des communes à trente-trois). La Polynésie a attendu la réforme de 1971-1972 pour se doter de communes (Loi du 24 novembre 1971 et décrets du 17 mai 1972).

40 28 juin 1879.

41 «Tel chef de poste, peut, tout en étant un excellent militaire, avoir vis-à-vis des Canaques une attitude incorrecte et le Gouverneur doit pouvoir le déplacer de sa propre autorité»

officiers de marine. Mais surtout des transferts massifs de tribus furent réalisés: des indigènes du nord durent se fixer dans le sud, des gens de l'ouest furent dirigés sur Yaté, 1200 personnes étant exilées à l'île des Pins et aux Belep.

Le processus permit d'attribuer des concessions à des colons libres. Certes, ceux-ci ne furent jamais très nombreux: en 1884, il n'y avait encore que 173 agriculteurs dont 19 éleveurs. Néanmoins c'est 240 000 hectares de terres qui furent concédées et 30 000 ha loués à des colons. Certains de ces domaines étaient immenses: 1 500 hectares pour Cheval à Saint Vincent, 4 000 hectares pour Paddon à Païta, 24 000 ha pour Brun. Ainsi se forma «en Brousse» une riche oligarchie foncière<sup>42</sup>. On notera que sur ces 240 000 ha, seuls 5 500 ha (2 %) furent mis en culture, le reste servant de pâturages. L'observation, est importante. En effet, c'est l'installation des éleveurs sur des terres prises aux Kanak qui provoqua la révolte indigène de 1878.

À Paris, au lendemain de l'insurrection, le gouvernement demanda un rapport. Celui-ci échut au général Arthur de Trentinian qui venait de mater la révolte. Son rapport narre avec sincérité comment l'administration avait spolié les indigènes et concédé aux colons les meilleures terres. Il explique comment les cultures vivrières de ces derniers avaient été régulièrement détruites par le bétail des éleveurs. Il expose les méfaits du bagne, les engagements non tenus, les errements de la Métropole. Hélas, le texte finit dans la corbeille à papiers. À sa mort, quelques années plus tard, des scellés furent même posés à son domicile, de peur de voir resurgir un second exemplaire d'un document jugé subversif en haut lieu.

Douloureux a été ce refoulement des populations noires, car le Kanak éprouve un attachement charnel à son sol. Leenhardt rapporte qu'un Blanc qui avait fixé un délai à des indigènes pour évacuer leur village natal alla, après des menaces, voir un matin si les occupants étaient partis. Il trouva les cases vides, mais, horreur: pendu à une corde à la poutre de sa demeure, le corps du vieux Chef tournoyait. L'Européen dut l'enterrer dans sa terre.

Parallèlement, l'émigration vers la Nouvelle-Calédonie fut encouragée par l'attribution gratuite de terres «libérées» par les Kanak dans les conditions que l'on vient d'évoquer: un arrêté du 27 mai 1884, en son article 4, dispose ainsi: «Une concession gratuite est accordée à tout émigrant. Cette concession se compose d'un

---

(Correspondance du Gouverneur Nouet avec le Ministre, CAOM, NC, série géographique, carton 25).

42 <[www.ac-noumea.nc/histoire-geo/ressources/faitcolonialpacifique.pdf](http://www.ac-noumea.nc/histoire-geo/ressources/faitcolonialpacifique.pdf)>, qui précise opportunément que les petits colons, tels les «colons Feillet», venus s'installer entre 1895 et 1903, eurent moins de chance: dotés de terres de mauvaise qualité n'excédant pas 15 ha, ils eurent d'ailleurs bien du mal à survivre.

lot de village, d'un lot de culture et d'un lot de pâturage». Pour que la concession devienne définitive, l'émigrant devait s'acquitter de certaines obligations (résidence obligatoire, construction d'une habitation, mise en rapport des terres concédées), faute de quoi il était déchu de ses droits, la concession faisant retour au domaine.

La tutelle sur les indigènes s'appesantit. Le gouverneur reçut la faculté de délimiter le territoire des tribus, nommer, suspendre ou en destituer les chefs, qu'on nomma petit-chef. Ces petits-chefs nommés par l'Administration devinrent les «vrais» chefs autochtones et servirent généralement de courroie de transmission pour l'Administration. Les grands-chefs récalcitrants furent destitués, certains furent supprimés et d'autres furent déportés, suivant l'exemple inauguré par Bouarate (1857) et Ouarébate (1867) envoyés à Tahiti<sup>43</sup> ou plus loin encore<sup>44</sup>. Plus tard, en 1877, Le Gouverneur parvint aussi à nommer les grands-chefs, qui devinrent responsables du maintien de l'ordre à l'intérieur de districts regroupant plusieurs tribus; les «petits-chefs», pour leur part, continuant de maintenir la loi et l'ordre dans les tribus. L'Administration avait ainsi la main haute sur tous les indigènes du territoire.

À cette époque, l'administration pénitentiaire, ou «Tentiaire», devint rapidement assez riche et assez puissante. Elle détenait de très vastes superficies: outre les pénitenciers de l'île Nou et de Ducos à Nouméa, de Prony dans le sud ou de l'île des Pins, elle possédait aussi des villages entiers alloués aux anciens forçats doublant leur peine: Dumbéa, La Foa, Bourail, Pouembout, essentiellement.

Mais en parallèle se développe également une colonisation libre d'abord totalement désorganisée, avec des «pionniers» venus de France (et notamment d'Alsace ou de Lorraine) auxquels s'ajoutèrent des déçus de la «ruée vers l'or» australienne et quelques autres familles d'humble origine, poussés à partir de leurs foyers pour fuir l'absence de terre, la misère ou les conditions sociales, économiques ou politiques et tenter leur chance dans les colonies. Ceux-ci s'installèrent surtout comme éleveurs dans de grandes propriétés sur la côte ouest de la Grande Terre dans les environs directs de Nouméa ou encore à Païta, Boulouparis, Moindou et Koné. La découverte de la garniélite, minéral de nickel, par Jules Garnier en 1866 et le début de l'exploitation de ce matériau attira également des commerçants et provoqua une certaine fièvre financière pendant quelques années (assez vite freinée par plusieurs faillites, dont la plus retentissante est celle de la banque Marchand en 1878). La première colonisation véritablement

---

43 Les transferts s'opéraient dans les deux sens: ainsi, en 1897, le principal chef de la révolte de Raiatea, Treapoo, fut-il déporté en Nouvelle-Calédonie.

44 En 1887, le chef Poindi Patchili fut déporté à Obock (Afrique orientale). Il y décéda l'année suivante.

structurée fut celle de Réunionnais que l'administration coloniale fait venir en Nouvelle-Calédonie pour y développer l'exploitation de la canne à sucre (sans réel succès).

En termes statistiques, le résultat s'avéra modeste. On a d'ailleurs ironisé sur la Nouvelle-Calédonie, «colonie sans colons», selon le mot d'A. Jeanneney en 1895. Pour y remédier, l'idée s'est imposée de sortir celle-ci du système militaire dans lequel elle se trouvait corsetée depuis 1853.

## ***B La Fin du Régime Militaire et la Normalisation du Système Colonial (1884-1904)***

### *1 La fin du régime militaire (1884-1894)*

Le 22 juillet 1884, A. Le Boucher<sup>45</sup>, jusque-là directeur de l'Intérieur en Nouvelle-Calédonie, fut nommé gouverneur. Il est le premier administrateur civil que la colonie ait eu à sa tête, légèrement avant Tahiti qui eut ses gouverneurs civils à compter de 1885. La question de ses attributions militaires resta sans réponse jusqu'à la dépêche du 15 juin 1885, indiquant que le gouverneur demeurerait investi de la défense et de la sécurité, mais qu'il devrait déléguer ses pouvoirs militaires au commandant des troupes.

De 1884 à 1894 se succèdent dix gouverneurs<sup>46</sup>, parmi lesquels on rencontre encore deux militaires. Ce ne sont pas des administrateurs de haut rang: Nouméa est un poste modeste au bout du monde. E.-G. Laffon y fut nommé en 1892 à l'âge de vingt-cinq ans. Les changements sont incessants, les intérim fréquents.

Jusqu'en 1894<sup>47</sup>, la Colonie continua à dépendre du Ministère de la Marine. Dans ces conditions, la mise en place d'une administration civile a été lente. En tout cas, elle s'est opérée sans rupture avec l'ordre antérieur. Ses domaines d'interventions sont demeurés marqués par les préoccupations sécuritaires: internement obligatoire des lépreux par l'arrêté du 28 janvier 1889, interdiction de vente d'alcool «aux indigènes et aux immigrants océaniens»<sup>48</sup>, qui sera reprise et

45 (1837-1896)

46 22 juillet 1884 - 13 mai 1886: Adolphe Le Boucher; 13 mai 1886 - 5 juin 1886: lieutenant-colonel Orius; 5 juin 1886 - 30 juillet 1888 Louis Nouët; 30 juillet 1888 - 20 décembre 1888: Delphino Moracchini; 20 décembre 1888 - 12 janvier 1889: colonel Pons; 12 janvier 1889 - 14 avril 1891: Noël Pardon; 14 avril 1891 - 16 décembre 1892: Emile Gustave Laffon; 16 décembre 1892 - 21 février 1894: Albert Jean Georges Marie Louis Picquie; 21 février 1894 - 10 juin 1894: Léon Gauharou (intérim).

47 Cette année-là fut créée le ministère des colonies.

48 En Polynésie le code des îles Sous-le-Vent (1917) disposait aussi en son article 85: « l'usage de l'alcool et des boissons spiritueuses est interdit aux indigènes, à moins d'une autorisation spéciale de l'administration ».

confirmée par plusieurs textes successifs et encore par le décret du 6 novembre 1917 et du 17 septembre 1930, introduction d'un état-civil simplifié, pour recenser les indigènes par l'arrêté du 8 septembre 1893<sup>49</sup>, etc.

La continuité est encore plus éclatante si l'on considère le statut des Mélanésiens. Bien sûr, il y a parfois des «illuminations», de belles velléités: mais elles restent sans suite. Nouët<sup>50</sup>, second successeur de Le Boucher, envisage sincèrement de gagner à la France les sentiments des 40 000 Canaques<sup>51</sup>. Mais que peut faire un gouverneur en poste pour un délai très bref (deux années pour Nouët, vingt-deux jours pour le Corse Moracchini<sup>52</sup>, son successeur, bientôt nommé Gouverneur de la Martinique), face aux pesanteurs de l'ordre colonial? Car pour l'heure, celui-ci impose de repousser les indigènes, comme on repousse la brousse pour laisser place à la civilisation des Blancs.

Le décret du 18 juillet 1887 conféra au Gouverneur la faculté de fixer l'espace territorial assigné à chaque tribu, de nommer ses chefs et de définir les infractions ainsi que les sanctions encourues par les indigènes. Anticipant sur le décret du 30 décembre 1887<sup>53</sup>, ce texte introduisit en Nouvelle-Calédonie, pour une durée de dix ans reconductible<sup>54</sup>, ce qu'on a appelé abusivement le «code de l'indigénat». Malgré cette dénomination pompeuse de code, le droit de l'indigénat n'a jamais fait l'objet d'un ensemble codifié. Il rassemble en fait des mesures éparses prises antérieurement à 1887 et réunies le 18 juillet de cette même année sous la forme d'un décret. Mais aucune fixité ne s'est jamais attachée à ce texte. La liste qu'il

---

49 Le texte ne s'appliqua longtemps qu'aux Loyauté. Il ne fut étendu à la « Grande Terre » que par l'arrêté du 30 décembre 1908. Les mentions obligatoires étaient la naissance et le décès. C'est l'arrêté du 21 juin 1934 qui organisa un état-civil conforme au standard européen (mentionnant le mariage, le divorce, la reconnaissance et l'adoption). Néanmoins, l'état-civil des populations vivant en tribus sera assuré par le chef de brigade de la gendarmerie jusqu'en 1971.

50 Louis-Hippolyte-Marie Nouët (1844-1933) conduisit toute sa carrière outre-mer, d'abord en Cochinchine, puis en Nouvelle-Calédonie, Martinique et Guadeloupe.

51 «Nous avons là, près de nous, une population de plus de 40 000 âmes qui est devenue française par l'occupation et qui ne tardera pas à le devenir par les sentiments. Pour obtenir ce résultat, il importe de pénétrer dans la vie du canaque plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici » (Discours d'ouverture de la session du Conseil général, *JONC*, 18 août 1886).

52 Delphino Moracchini (1846-1903) effectua une longue carrière de grand serviteur de l'Etat qui le conduisit de Guyane aux comptoirs des Indes, en passant par la Nouvelle-Calédonie, Tahiti, la Guadeloupe et la Martinique.

53 Par ce décret (adapté du décret du 30 septembre 1887 pour le Sénégal et ses dépendances), le gouvernement français généralisa le système de l'indigénat à l'ensemble de l'Afrique occidentale française. Des textes spéciaux intervinrent ensuite pour d'autres colonies (Madagascar: 1889; Cochinchine: 1881; Annam-Tonkin, Laos: 1897; Cambodge: 1898).

54 Et effectivement, à compter du décret du 9 juin 1897, il fut prorogé par le Gouverneur tous les dix ans jusqu'à son abolition en 1945.

dresse n'est pas limitative. D'ailleurs, le régime s'est enrichi par la suite de mesures locales prises sous forme d'arrêtés du Gouverneur. Il en est ainsi de l'arrêté du 23 décembre 1887 qui établit l'inventaire des infractions spécifiques aux indigènes non citoyens français de Nouvelle-Calédonie, à cette date<sup>55</sup>. Cette liste va s'allonger au fil des ans pour intégrer de nouvelles infractions ou pour établir de nouvelles modalités d'application d'infractions anciennes. C'est le cas de l'arrêté du Gouverneur Feillet du 9 août 1898<sup>56</sup> qui rappelle un principe général (l'interdiction faite aux indigènes de quitter leurs réserves et leurs tribus) et qui définit les conditions auxquelles doit se soumettre l'indigène qui veut provisoirement quitter sa tribu (autorisation limitée dans le temps et écrite du commandant de la brigade de gendarmerie à présenter à tout contrôle).

Lente aussi, on l'a vu, s'est avérée l'idée d'une représentation de la population. D'autant que le peuplement d'origine européenne était très en deçà des espérances initiales: 6 111 hommes et 2 950 femmes (1887). Le Gouverneur Le Boucher créa pour la Nouvelle-Calédonie un poste de délégué (nommé) au Conseil supérieur des colonies, le 19 octobre 1883.

Mais la réforme essentielle fut la création du Conseil général par décret du 2 avril 1885, promulgué le 30 mai. On peut noter que l'idée apparut en même temps qu'à Tahiti (où le Conseil général fut introduit par le décret du 28 décembre 1885). Cette réforme donna une représentation à la population locale. À cette date, le corps électoral de la commune comptait 1209 inscrits sur les listes.

À Nouméa, la réforme entama la toute-puissance du Gouverneur. En effet, c'est au Conseil général qu'il incombait désormais de voter le budget de la Colonie et de statuer définitivement en matière d'aide sociale ou de fixation du tarif des taxes locales, après que l'autonomie fiscale ait été accordée par la loi du 13 avril 1900.

Cette autonomie est restée limitée par la distinction existant entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives. Au titre des premières, on rangeait les dépenses ordinaires ou variables (routes, bâtiments et mobilier coloniaux, enfants trouvés, etc.). Si ces dépenses étaient sous-évaluées ou si elles avaient été omises, le Gouverneur avait le droit d'y remédier. Les dépenses facultatives laissées au libre arbitre des Conseils généraux concernaient la construction de nouveaux édifices coloniaux, des encouragements divers, cultes, secours, etc.)

---

55 Arrêté du 23 décembre 1887 investissant l'Administrateur, chef du service des affaires indigènes, des fonctions d'officier de police judiciaire, auxiliaire du Procureur de la République.

56 Décision du Gouverneur n° 840 portant organisation du service des affaires indigènes (*BONC*, 1898, pp. 366-376).

Comme en Métropole, cette assemblée était élue pour six ans et renouvelable par moitié tous les trois ans. Ses membres étaient bénévoles, ce qui équivalait à en restreindre l'accès aux catégories sociales les plus aisées.

Naturellement, hors de ses compétences, les préconisations du Conseil étaient vouées à rester lettre morte: c'est ce qu'il advint de sa demande, portée par P. Delabaume (fondateur en 1889 du quotidien *La France australe*) d'abandonner le principe de spécialité pour obtenir l'application pure et simple des lois métropolitaines. D'ailleurs lorsque le Gouverneur Noël Pardon, accusé d'avoir créé un certain nombre d'emplois jugés fantaisistes, entra en conflit avec le Conseil Général (1890), le sous-secrétaire d'État au Colonie n'envisagea pas de le démettre, mais, si besoin était, de dissoudre l'assemblée pour «montrer que l'administration était décidée à maintenir les représentants du pays dans la voie que leur tracent les intérêts bien entendus de la colonie». Quitte, l'orage passé, à mettre ensuite un terme aux fonctions du gouverneur: Pardon précisément quitta la Colonie en 1892.

Une preuve encore plus frappante vint de Tahiti, où l'opposition chronique entre le Gouvernorat et le Conseil général conduisit la Métropole à supprimer le second par décret du 19 mai 1903. Le Gouverneur devait être obéi. Plus que tout autre, le Gouverneur Paul Feillet fut pénétré de cette conviction.

## *2 Le proconsulat de P Feillet et la normalisation du système colonial (1894-1903)*

Le nouveau gouverneur, Paul Feillet, nommé en 1894 et décédé en 1903, a beaucoup marqué la Colonie. Comme chez Guillaïn, on retrouve chez lui toute l'ambiguïté de l'idéologie coloniale: un visage civilisateur orienté vers le progrès et une face sombre, spoliatrice axée sur l'exploitation. L'homme était un républicain marqué à gauche. Pas plus que chez Jules Ferry, qui s'était pourtant hasardé à parler maladroitement de «races inférieures», on ne rencontre de vrai racisme. Mais, imbu des préjugés évolutionnistes de son temps, le Kanak n'est pour lui qu'un sauvage très arriéré, qui a des siècles et des siècles de retard sur les Européens. Dans ces conditions, l'avenir de la Colonie ne peut passer que par l'immigration blanche.

Depuis 1855, il était question de peupler la Nouvelle-Calédonie. Peu après son arrivée, Paul Feillet reprit l'impératif à son compte: «Nous sommes donc et nous devons être une colonie de peuplement», assura-t-il devant le Conseil général le 21 août 1894. Cela signifie qu'il entendait développer l'immigration et accentuer le refoulement des Mélanésiens<sup>57</sup>.

---

57 Ce second aspect découle de l'idée que la colonie de peuplement est un territoire «où l'indigène s'il existe est relégué à l'arrière-plan» (L. de Saussure, *Psychologie de la colonisation française dans ses rapports avec les sociétés indigènes*, Alcan 1899).

Du chef de l'immigration européenne, il opéra une inflexion décisive. C'est ce qu'on a appelé le système Feillet, qui reposait sur un peuplement par des colons libres. En 1895, le nouveau gouverneur mit fin à la colonisation pénale. Il décida de fermer ce qu'il appelait le «robinet d'eau sale», qui concentrait sur lui toutes les critiques, même les plus injustes<sup>58</sup>. En une trentaine d'années, la Nouvelle-Calédonie avait accueilli 22 000 transportés (droits communs) auxquels il faut ajouter les déportés politiques (environ 5 000 entre 1871 et 1879) et les relégués (interdits de séjour en France - environ 5 000 entre 1885 et 1897)<sup>59</sup>.

Par d'importantes campagnes en métropole, le Gouverneur nouvellement nommé fit venir la première vague de colonisation libre organisée d'importance: ce sont les «colons Feillet» arrivés avec l'espoir de s'enrichir sur des terres fertiles. Le dispositif reposait sur l'octroi de concessions gratuites de dix à vingt-cinq hectares, dont cinq devaient être propices à la culture du café, considérée comme très lucrative. Mais l'aide publique n'allait pas au-delà des libéralités offertes par la spoliation des tribus indigènes. D'ailleurs tout immigrant devait posséder un capital minimum de 5 000 francs, ce qui était dissuasif. Feillet n'en annonça pas moins l'arrivée de 10 000, puis 20 000 immigrants. C'était méconnaître les réalités économiques et démographiques de la France d'alors. En 1895, les 120 premiers émigrants débarquèrent, 140 en 1896, quelque 150 en 1897 et en 1898. Rétrospectivement, on peut parler d'un semi-échec, du fait de l'étroitesse du flux: 1 500 colons débarquèrent entre 1895 et 1902, représentant quelque 525 familles. Ce petit nombre s'explique aisément par les difficiles conditions de vie: les familles, une fois arrivées, étaient généralement livrées totalement à elles-mêmes dans des lotissements (vingt-deux en tout) isolés les uns des autres. Les immigrants souffrirent de l'isolement et l'éloignement de toute civilisation, l'approvisionnement se faisant occasionnellement par un bateau, le «tour de côte», longeant le littoral calédonien. Faute de trouver sur place une main-d'œuvre analogue à l'Algérie, les colons européens durent trouver des bras ailleurs. Et lorsque débutera l'exploitation minière, la Colonie encouragera l'immigration asiatique. Une dernière vague de colonisation aura lieu dans les années 1920, celles des colons dits «nordistes», venus cette fois pour la culture du coton. Ce sera encore un échec flagrant. À la différence de ce qu'il est advenu pour la colonisation anglaise en Amérique du nord et en Australie, ou la colonisation américaine à Hawaï, la colonisation française de

---

58 On en donnera pour illustration le témoignage à charge de Marie et Jacques Nervat dans *Céline Landrot. Fille de Pouembout. Roman Calédonien* (Mercure de France de 1904): «C'est un des beaux produits de la sélection à rebours des haras pénitenciers. Le père est alcoolique et déséquilibré, la mère est une hystérique, on les a mariés, ils firent des enfants, c'est logique et ces enfants sont idiots, comme le dernier-né, ou épileptiques comme celui-là».

59 <[www.ac-noumea.nc/histoire-geo/ressources/faitcolonialpacifique.pdf](http://www.ac-noumea.nc/histoire-geo/ressources/faitcolonialpacifique.pdf)>.

la Nouvelle-Calédonie, qui n'a jamais été une priorité dans l'Hexagone, n'est jamais parvenue à noyer démographiquement le colonisé et à le rendre irréversiblement minoritaire sur son sol.

Elle n'a jamais eu non plus d'intention génocidaire. Elle s'est bornée à refouler l'indigène, à le cantonner dans de véritables réserves, où il s'est replié sur lui-même, en attendant la possibilité de redresser un jour la tête, qu'on lui avait courbé par la force brutale.

En 1890, les réserves kanak atteignaient déjà 316 400 hectares sur les deux millions d'hectares alors recensés sur la Grande-Terre (soit 15 % du sol). Afin de pouvoir attribuer à tous les colons dix à vingt-cinq hectares à titre gracieux, le Gouverneur poursuivit la politique de refoulement et de cantonnement des Mélanésiens.

Sous le gouvernement Feillet, les spoliations se poursuivirent pour faire place à 39 centres de colonisation. En 1900, la superficie des réserves fut réduite à 123 195 ha (pour 20 233 habitants soit 6 hectares par habitant et 6 % du territoire). Les terres achetées par l'Administration un franc l'hectare furent revendues cent fois plus cher.

Faute de colons, le territoire des Loyauté demeura entièrement entre les mains des Indigènes.

Le décret du 12 septembre 1895 institua l'impôt de capitation payable par tous les hommes de 21 à 55 ans, y compris les Indigènes. Seuls les officiers, soldats et transportés en étaient exemptés. Éphémèrement supprimé en 1896, cet impôt fut rétabli en 1898 mais appliqué aux seuls Indigènes «qui profitent de toutes les commodités de la civilisation sans en prendre aucune charge», pour reprendre les mots du Gouverneur Feillet. Son montant fut fixé à quinze francs par an. À cette date, le Kanak était la seule personne de la Colonie à payer un impôt sur le revenu. Non négligeable dès le départ<sup>60</sup>, l'impôt sera réévalué par la suite<sup>61</sup>. Pour le payer, les Kanak durent travailler sur les propriétés des Européens. Au-delà de la rentrée financière, son but était d'obliger les Indigènes à travailler pour les colons, seuls capables en versant une rémunération, de distribuer un revenu monétaire nécessaire au paiement de l'impôt. De surcroît, à partir de 1899, les tribus se virent tenues de fournir annuellement un contingent d'hommes affecté gratuitement et pendant 15

---

60 Le salaire journalier d'un ouvrier agricole Kanak était alors d'un franc par jour.

61 Le décret du 29 septembre 1928 le porta à quarante francs par homme valide. Celui du 15 avril 1933 en exempta les indigènes ayant servi dans l'armée française en 1915-1918.

jours aux travaux de la colonie, en plus des réquisitions rémunérées instituées en 1871<sup>62</sup>.

L'arrêté du 24 décembre 1867 avait, on s'en souvient, donné une existence légale à la tribu qui regroupait en un lieu les membres d'un ou de plusieurs clans. Cette géographie imposée fut complétée par les arrêtés du 27 octobre 1897, du 23 novembre 1897 et du 4 août 1898, qui précisèrent la procédure de cantonnement (trois hectares cultivables par individu) et instituèrent des districts, groupements de tribus: à leur tête furent placés des «grands chefs», tandis que des «petits chefs» dirigèrent désormais les affaires des tribus<sup>63</sup>. Le gouverneur s'arrogea le droit de nommer les uns et les autres. Afin de les contrôler, ils furent placés sous l'autorité des administrateurs chefs d'arrondissements<sup>64</sup>. Mais, dès 1900, on jugea plus simple et plus efficace de confier cette tâche à la Gendarmerie, sans qu'aucun texte ne régularise un tel changement. Les chefs, investis et contrôlés par l'autorité coloniale, devinrent responsables du maintien de l'ordre dans leur tribu ou leur district. Les textes leur reconnaissent un droit de sanction<sup>65</sup>. Les Kanak sont assignés à résidence. L'arrêté du 23 novembre 1897 précise la procédure de cantonnement. Quarante-huit arrêtés successifs regroupèrent la population en 78 réserves indigènes, tout en érigeant les Loyautés en réserves intégrales<sup>66</sup>. Les indigènes sont placés sous la surveillance de la Gendarmerie<sup>67</sup>. Ils ne peuvent pas «s'installer sur d'autres points que ceux qui se trouvent sur les réserves qui leur sont affectées»<sup>68</sup>. Ils ne peuvent même pas se déplacer sans autorisation de maréchaussée, passer la nuit dans un village européen, porter une arme, pénétrer dans un débit de boisson, consommer de l'alcool, organiser des fêtes nocturnes etc. On notera que tous ceux qui ne sont pas citoyens français ou d'un pays étranger sont releposables de ces dispositions, ce qui inclut les Tahitiens mais aussi les travailleurs engagés sauf les Japonais.

---

62 <[www.ac-noumea.nc/histoire-geo/ressources/faitcolonialpacifique.pdf](http://www.ac-noumea.nc/histoire-geo/ressources/faitcolonialpacifique.pdf)>.

63 Jusqu'en 1898, les administrateurs parlaient de «tribus» divisées en «villages». À compter de ce texte, les «tribus» deviennent des «districts» et les «villages», des «tribus» (!) On a là un exemple excellent de re-création de la réalité indigène par le colonisateur. La réussite a été totale, car les Kanak regardent aujourd'hui ces entités comme des structures ... traditionnelles.

64 Arrêté du 20 mai 1898 (*BONC*, p. 233). Les arrondissements, au nombre de cinq, avaient été créés le 28 juin 1879. Les chefs d'arrondissements, recrutés dans le corps des officiers de marine, furent remplacés par des civils à partir du 11 janvier 1881.

65 Décret du 9 août 1898, art. 23 et 24.

66 Arrêté du 6 septembre 1899, n°832 bis (*BONC*, p. 530).

67 Décret du 9 août 1898, art. 14 à 19.

68 Décret du 9 août 1898, art. 28.

Pour compléter cet «apartheid à la française», sans équivalent ailleurs dans l'Océanie française, les colons furent interdits de résidence dans les zones kanak et des textes leur prohibèrent d'installer hors engagement des indigènes sur les terres ouvertes à la colonisation<sup>69</sup>.

Le processus de cantonnement fut généralisé à toute la «Grande Terre». Au cours de la seule année 1900, 83 réserves furent constituées sur une superficie globale de quelque 50 000 ha.

Le contrecoup psychologique est social sur les tribus a été considérable. Aux confluent des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, le peuplement kanak paraît fondre comme la neige au soleil. En 1901, bien que toujours majoritaire, la population mélanésienne de l'archipel dégringola au seuil-plancher de 27 000 âmes, soit dix-huit mille personnes de moins en quatorze ans.

D'où les propos du géographe Augustin Bernard:

Il est hors de doute que les indigènes de la Nouvelle-Calédonie sont en voie de disparaître et qu'il faudra bientôt parler d'eux au passé. La vie civilisée et la vie sauvage semblent incompatibles sur le même sol. La Nouvelle-Calédonie présente même ce phénomène assez curieux, que le climat convient mieux aux nouveaux venus qu'aux anciens occupants du sol, aux Européens qu'aux Canaques.

(*L'Archipel de la Nouvelle-Calédonie*, 1894). On retrouve une observation analogue dans le manuel scolaire de F. Schrader et L. Gallouédec: «La Nouvelle-Calédonie, [...] son climat, humide et doux, convient aux Européens qui s'y sont bien acclimatés, [...] elle peut devenir une colonie de peuplement. [...] La population s'élève à 62 000 habitants. Elle comprend [...] des indigènes, les Canaques, qui comptent pour la moitié environ et qui sont en voie de disparition» (*Géographie générale*, 1914). Quand, en 1902, Maurice Leenhardt arriva en Nouvelle-Calédonie, il fut accueilli par ces mots de Charles Loupias, alors maire de Nouméa: «Que venez-vous faire ici? Dans dix ans il n'y aura plus de Canaques».

Ce que n'imaginaient pas ces observateurs, c'est la médiocrité de la croissance démographique de la colonie, Nouméa comprise (1209 inscrits sur les listes électorales de la commune en 1885, 1484 en 1928), la stabilisation de la démographie mélanésienne et le lent redémarrage qui s'ensuivit. Il y avait là de quoi miner l'ordre colonial.

---

69 Décret du 9 août 1898, art. 29.

### *C La Lente Entrée en Déclin du Système (1904-1939) et sa Dilution*

Dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le système colonial entre en lent déclin. Formellement abrogé en 1946, il ne disparaîtra vraiment que dans le dernier tiers du XX<sup>e</sup> siècle.

#### *1 Un système condamné par l'évolution de la société*

Jusqu'à la première guerre mondiale au moins, la Nouvelle-Calédonie parut encore épargnée par les changements qui ailleurs affectaient la vie publique. Les gouverneurs restèrent les détenteurs de l'essentiel du pouvoir local. En 1925 encore, lorsque le Conseil général s'opposa au vote des nouveaux impôts demandés par Henri d'Arboussier (ancien officier des troupes coloniales, promu gouverneur), l'assemblée fut dissoute et ses membres, drastiquement réduits de 19 à 10. Mais ces vice-rois ne font que passer et d'ailleurs aucun n'a marqué la colonie de son empreinte, même pas Jules Repiquet<sup>70</sup>, qui pourtant l'a dirigée pendant dix ans (1913-1923). Tous continuent à pratiquer un contrôle strict sur les populations indigènes, qui ne s'embarrasse pas de formalités juridiques excessives. L'un d'eux fit ainsi emprisonner le chef des Poyes Amane sans qu'aucune instruction n'ait été ouverte contre lui (1908) et c'est par un simple arrêté qu'il lui infligea une peine de cinq ans d'emprisonnement «aux îles Wallis». Mais, en dépit de ce que pourrait suggérer cette mesure, le pays est désormais tenu pour sûr. Le Bataillon d'Infanterie Coloniale de Nouvelle-Calédonie -cantonné à la caserne Gally Passebosc à Nouméa- n'est plus composé que de deux compagnies en 1911 (soit 220 hommes au maximum). Et les gendarmes ne sont que 81 à cette date, plusieurs gendarmeries ayant été fermées (Pouebo, La Foa, Tomo, Coentempoe, Rivière Salée, Gomen, Île des Pins, Téoudié).

Le droit de l'indigénat fut complété, sans connaître de bouleversements. L'arrêté du 30 décembre 1908 notamment généralisa l'état civil indigène, afin de permettre aux autorités coloniales de recenser et d'identifier précisément les individus. L'arrêté de 1922 sur les prestations indigènes établit, pour chaque homme valide, l'obligation d'un travail d'utilité publique gratuit douze jours par an. Un arrêté du 26 septembre 1933 créa une sorte de prime sur le salaire des indigènes, à hauteur de 5 %, versée au chef tribal, lors de la première année d'engagement. On n'ose dire que le carcan que subissaient les Kanak fut assoupli. Néanmoins, une première concession fut introduite au début du siècle: l'arrêté du 7 septembre 1910 permit aux indigènes ayant travaillé comme engagés pendant au moins six ans d'obtenir le droit de choisir leur résidence. En 1912 est créé un Service Médical de

---

70 (1874-1960)

Colonisation et d'Assistance indigène, qui se verra affecter douze médecins militaires.

La guerre ou plutôt la mobilisation des ressources humaines qu'elle impliqua compromit cet équilibre fragile. Le décret du 9 octobre 1915 régla l'enrôlement volontaire des indigènes: 1 107 Mélanésiens contractèrent cet engagement<sup>71</sup>. C'est pour éviter leur recrutement forcé que de nombreux hommes des tribus de la chaîne entre Koné et la Tipindjé rejoignirent les troupes du petit chef Tiamou Noël Néa Ma Pwatiba, qui donna lieu à une révolte réprimée en 1917. Elle fournit la matière à un procès à Nouméa, où comparurent 75 prévenus, dont cinq seulement furent condamnés à mort (1919). Les temps de la répression aveugle étaient révolus.

Après le premier conflit mondial, le sort des indigènes ayant servi la France lors de la guerre en Europe fut allégé: l'arrêté du 23 mars 1922 les exonéra pour quinze ans de l'impôt de capitation, le décret du 15 avril 1933 les en exempta définitivement. Entre temps, le décret du 29 septembre 1928 refondit le statut de l'indigénat dans un sens moins rigoriste. Il n'en établit pas moins le régime des prestations. Anticipant sur l'inéluctable suppression de la corvée, c'était un impôt en nature (rachetable en argent au taux de cinq francs par jour) obligeant les indigènes à accomplir annuellement huit jours de travail gratuit d'utilité publique.

Compte tenu du tout petit nombre de Mélanésiens inscrits sur les listes électorales<sup>72</sup>, le décret du 3 octobre 1932 ouvrit l'accès à la nationalité française aux Kanak, anciens combattants, ou ayant dix ans d'armée ou de fonction publique, à la condition toutefois qu'ils sachent lire et écrire le français. Plus libéral, le décret du 19 avril 1933 leur accorda la qualité de citoyens français pourvu qu'ils en fassent la demande. Mais cela supposait à l'époque que les Mélanésiens renoncent à leur statut coutumier et adoptent le statut civil français, exactement comme les Français de Métropole<sup>73</sup>. Il ne semble pas qu'ils aient été nombreux à le faire<sup>74</sup>, de

---

71 Les troupes levées en Nouvelle-Calédonie s'élevèrent à 2 113. Les Européens (1006 personnes) furent donc un peu moins nombreux que les volontaires indigènes. Mais surtout les Kanak versèrent l'impôt du sang le plus lourd, puisque 382 moururent «pour la France», alors que le nombre des Européens n'excéda pas 193. Les survivants comptèrent parmi les derniers combattants originaires des colonies françaises à rejoindre leur pays: en effet les tirailleurs mélanésiens ne retrouvèrent leur île qu'en octobre 1919 voire en mai 1920 (S. Boubin-Boyer, 2007).

72 3 571 en 1925 (pour 27 000 indigènes – chiffre à mettre en parallèle avec celui des Européens au nombre de 12 000).

73 L'identité du statut civil français en Métropole et Outre-Mer ne sera totale qu'avec la loi n° 70-589 du 9 juillet 1970 (voir par ex. Cass. civ. 1°, 17 décembre 2004, n°02-18.391). Elle a été réaffirmée pour la Nouvelle-Calédonie par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 (modifiée

crainte de perdre les droits sur le foncier que le régime de l'indigénat leur préservait.

Le décret du 12 mars 1937 libéralisa un peu plus le statut de l'indigénat<sup>75</sup>. Enfin l'entrée en application des accords de Genève le 24 juin 1938, impliquant l'interdiction de toute forme de travail obligatoire, entraîna la suppression des corvées pour les Kanak. Aux Loyauté, l'arrêté n° 1192 de novembre 1936 limita le nombre maximum d'engagés au tiers des hommes valides d'une tribu et interdit les contrats de plus de deux ans, le départ des jeunes de moins de vingt ans, ainsi que celui des femmes (sauf si elles avaient plus de 30 ans et qu'elles n'avaient pas d'enfants). C'est la première fois qu'émerge ce souci de maintenir l'équilibre démographique des réserves. Ces tâtonnements successifs aboutirent à un démantèlement partiel du système de l'indigénat, qui en sortit affaibli, mais indemne dans son principe. C'est d'autant plus vrai que c'est à cette époque que le droit français opéra la jonction entre le statut de l'indigénat (de droit public) et le statut civil (de droit privé) applicable. La contribution juridique la plus intéressante de la période est en effet d'avoir résolu la contradiction flagrante qui existait entre d'une part les textes sur l'applicabilité du droit français aux indigènes et l'accès de ceux-ci aux tribunaux français et d'autre part le statut dérogatoire de l'indigénat. Hélas, elle fut enfin résolue de la pire des façons.

Le décret du 7 avril 1928 abrogea celui du 28 novembre 1866 qui disposait que les indigènes pouvaient accéder aux juridictions françaises, sans rien préciser sur le sort des litiges intéressant ceux-ci. C'est à la jurisprudence qu'il appartient d'éclairer ce point, dans l'affaire Dydime dit Farge. Dans un arrêt du 19 septembre 1933, la Cour d'appel de Nouméa estima que les litiges concernant les seuls indigènes ne relevaient pas des tribunaux (français), mais d'un service administratif: le service des affaires indigènes<sup>76</sup>. Concrètement, cette décision consacrait la régularité juridique de la justice exercée par les chefs, sous le contrôle de la brigade de gendarmerie, c'est-à-dire de l'administration militaire.

---

par la loi organique n°2009-969 du 3 août 2009) qui exclut du principe de spécialité législative l'état et la capacité des personnes.

74 Partout, dans les colonies conquises au XIX<sup>e</sup> siècle, les naturalisations furent restreintes: en 1936, on n'y comptait que 7541 Français d'origine indigène - dont 7472 en Algérie (C. Liauzu, 2007).

75 Décret du 12 mars 1937, art. 2: en règle générale les infractions en matière d'indigénat seront désormais punies par des peines de simple police (donc des amendes). Néanmoins la pratique coloniale ne fut pas aussi libérale: ainsi l'arrêté du 24 juin 1937 pris par le Gouverneur Marchessou spécifia encore des peines de prison pour un certain nombre d'infractions spéciales.

76 Rec. Penant, 1934-1-86.

Au lieu de se diriger - comme en Polynésie française<sup>77</sup> - vers l'application à tous du statut civil français, la Nouvelle-Calédonie s'enferma dans la ségrégation, s'orientant sur la reconnaissance - comme c'était la règle dans les colonies<sup>78</sup>, notamment en Algérie<sup>79</sup> ou au Vietnam<sup>80</sup> - d'un statut personnel<sup>81</sup> séparé pour les indigènes. Cette ségrégation est d'autant plus problématique que l'évolution démographique aboutit alors à un face-à-face communautaire, lourd de risques de confrontation pour l'avenir. En 1931, l'île comptait 57 165 habitants, 28 502 Mélanésiens et 17 215 allochtones d'origine européenne: deux couleurs, deux peuples sur un même sol. L'impression qui prédomine est celle d'une société immobile, qui ne perçoit pas les évolutions formidables qui se dessinent. En mars 1939, répondant à des vœux émis en 1930 et encore en 1935, la Nouvelle-Calédonie fut admise à élire un député. Mais la mesure fut suspendue par le second conflit mondial. Le Conseil général fut lui-même supprimé et remplacé par un conseil d'administration, de novembre 1940 à juillet 1944.

La réforme tentée en 1939 n'entra en vigueur qu'après l'ordonnance du 22 août 1945, dans un paysage politique et mental, complètement bouleversé par les années de guerre.

## 2 *Un système à l'interminable agonie*

Dès 1945, deux Mélanésiens, des «Pacifiens», c'est-à-dire des anciens volontaires du Bataillon du Pacifique<sup>82</sup>, fraîchement élus au Conseil général formé

77 Cette consécration s'est opérée par l'ordonnance n° 45-482 du 24 mars 1945 et son décret d'application du 5 avril suivant qui ont introduit en Polynésie française un statut civil unique.

78 J. Dareste, *Traité de droit colonial*, Impr. du Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniale, 1932, t. 2, p. 375; H. Solus, *Traité de la condition des indigènes en droit privé*, Sirey, 1927, p. 234.

79 L.-A. Barrière, *Le statut personnel des Musulmans d'Algérie de 1834 à 1862*, Thèse Droit, Édition universitaire de Dijon, 1993.

80 J.-C. Careghi, *Le statut personnel des Vietnamiens d'Indochine*, Thèse Droit, P.U.A.M., Collection Histoire du droit, Aix-en-Provence, 2002.

81 Dans la pratique coloniale française, on entendait par cette expression les règles juridiques gouvernant le droit privé des personnes. Le décret du 13 décembre 1866 en avait esquissé la recension pour les Musulmans d'Algérie: «les formes et les conditions nécessaires à validité du mariage, les devoirs réciproques des époux; le divorce, la répudiation, la séparation de corps; la restitution de la dot si elle est réclamée pour manquement aux devoirs du mariage; la filiation, la parenté; l'exercice de la puissance paternelle; l'adoption, la constitution de la tutelle; les droits du tuteur sur la personne du mineur; l'état de majorité ou de minorité des parties; les demandes d'interdiction ou de mise en surveillance; la capacité pour succéder, disposer ou recevoir en matière de donation ou de testament».

82 Durant la guerre, l'Océanie française se rallia à la France libre du général de Gaulle: les Nouvelles-Hébrides dès juillet 1940, la Nouvelle-Calédonie et les E.F.O. (en septembre) rejoignant l'Afrique équatoriale française. Il en est sorti l'épopée du fameux Bataillon du

en janvier, Emile Limousin et Edouard Magnier, firent adopter par l'assemblée un vœu reconnaissant aux Kanak la qualité de Français. C'était là le premier signe avant-coureur de changements profonds. D'ailleurs, entre 1945 et 1946, les événements survenus en France amenèrent la dissolution formelle du système colonial. Le 22 décembre 1945, une décision du gouverneur provisoire de la République abolit le système de l'indigénat<sup>83</sup>. Dans le cadre de l'Union française, la loi Houphouët-Boigny du 11 avril 1946 abolit le travail forcé, puis la loi du 30 avril 1946 étendit le code pénal français et, avec un décalage par rapport à la Polynésie<sup>84</sup>, la loi n° 46-940 du 7 mai 1946 tendant à proclamer citoyens tous les ressortissants des territoires d'outre-mer<sup>85</sup>, dite loi Lamine-Gueye (du nom de du député sénégalais qui en avait déposé la proposition), généralisa la citoyenneté française. L'année suivante la Nouvelle-Calédonie cessa d'être une colonie et accéda au statut de territoire d'outre-mer (T.O.M.), catégorie de collectivité locale apparue pour la première fois dans la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République.

Le changement de décor est important. Désormais le pays va être représenté dans chacune des deux Chambres du parlement par un député et un sénateur. À compter de 1947, des commissions régionales -pendant des commissions municipales existant dans les centres de population à forte présence européenne- furent constituées en milieu mélanésien.

Mais cette évolution n'exclut pas des pesanteurs tenaces, car le système colonial n'entendait pas se laisser dissoudre sans réagir.

Dès le 14 février 1946, le gouverneur Jacques Tallec signa un arrêté «relatif aux indigènes de race océanienne»<sup>86</sup> restaurant un régime pénal dérogatoire pour les Mélanésiens: en d'autres termes, un statut de l'indigénat qui ne disait pas son nom. L'important décret n° 46-877 du 30 avril 1946 portant suppression de la justice indigène en matière pénale dans les territoires relevant du ministère de la France d'Outre-Mer<sup>87</sup> mentionne l'AOF, l'AEF, Madagascar, le Cameroun, le Togo et la

---

Pacifique: 300 Tahitiens et Marquisiens, 300 Néo-Calédoniens, Néo-Hébridais et Wallisiens, s'illustrèrent dans un certain nombre de combats, notamment à Bir-Hakeim. Elle prit fin à l'automne 1944 quand la plupart des «Pacifiens», fragilisés par les rigueurs climatiques, furent relevés.

83 Décision n° 45-0137 du 22 décembre 1945 (*JONC* 18 février 1946, p. 88).

84 Prise de bonne heure, l'ordonnance du 24 mars 1945 dispose que «les indigènes des Etablissements français d'Océanie sont citoyens français».

85 *JONC*, 21 octobre 1946, p. 422.

86 Arrêté n° 136 du 14 février 1946 relatif aux indigènes de race océanienne (*JONC* 18 février 1946, p. 89).

87 *JORF*, 1<sup>er</sup> mai 1946, p. 3680.

Côte des Somalis, mais, chose remarquable, omet la Nouvelle-Calédonie. En d'autres termes, les Mélanésiens de la Brousse ne furent pas assujettis aux règles gouvernant les autres citoyens mais à une « espèce de ségrégation », comme l'observait le général de Gaulle en 1965: ils furent maintenus sous le contrôle punitif de leurs chefs, eux-mêmes placés sous surveillance militaire, et retrouvèrent la plupart des discriminations abolies l'année précédente, à commencer par l'assignation à résidence dans les limites de leur tribu d'appartenance. Il suffit pour s'en convaincre d'observer que l'arrêté n° 895 du 6 juillet 1954 « fixant les attributions du Service des affaires autochtones »<sup>88</sup> (succédant à l'ancien Service des affaires indigènes) reconduisit la vieille règle coloniale selon laquelle les grands chefs étaient responsables du maintien de l'ordre dans leurs districts (article 10), les petits chefs, dans les tribus (article 11), les uns et les autres sous le contrôle du commandement de la brigade de gendarmerie dont ils dépendent (article 12). Il n'y avait aucune chance pour qu'un jeune Kanak puisse, par exemple, s'inscrire au Lycée !<sup>89</sup> En principe les Mélanésiens pouvaient saisir les tribunaux français, mais selon une jurisprudence très contestable de la cour de Nouméa, formulée pour la première fois dans l'affaire Dydime dit Farge (1933)<sup>90</sup>, les personnes de statut coutumier désirant saisir un juge de la République devaient au préalable renoncer à leur statut civil particulier et ne pouvaient pas espérer voir le litige tranché conformément à leur droit coutumier.

De plus, l'organisation administrative de l'archipel ne fut pas bouleversée: c'est ainsi que le décret du 2 avril 1885 (relatif au Conseil général) est resté en vigueur jusqu'en 1957, le TOM s'accommodant parfaitement des institutions de la défunte Colonie.

L'immobilisme était pourtant impossible. Les temps avaient changé. Inquiètes par la création d'un éphémère Parti communiste de Nouvelle-Calédonie en 1946<sup>91</sup>, les Églises, les premières, encouragèrent l'encadrement politique des Mélanésiens, donnant naissance à deux organisations d'esprit assimilationniste: l'UICALO (Union des Indigènes Calédoniens Amis de la Liberté dans l'Ordre), d'obédience catholique (mai 1946), et à l'AICLF (Association des Indigènes Calédoniens et

---

88 *JONC*, 19 juillet 1954, p. 346.

89 Il fallut attendre 1958 et ce n'est qu'en 1961 qu'un Kanak réussit son baccalauréat.

90 Cette jurisprudence a été réaffirmée des décennies durant: voir encore CA. Nouméa (1<sup>o</sup> chambre), 23 novembre 1987 (inédit). Elle a été balayée par la Cour de cassation dans les années 90 (Cass. 2<sup>o</sup> civ., 6 février 1991, n° 88-19862, Bull. 1991, II, n° 44. Voir dans le même sens: Cass. 1<sup>o</sup> civ., 13 octobre 1992, Bull. 1992, I, n° 248).

91 Le Parti, fondé par Jeanne Tunica, réunit quelque deux cents adhérents. Mais du fait de l'hostilité des pouvoirs publics et des Missions, il ne fonctionna que sept mois.

Loyaltiens Français) d'inspiration protestante (février 1947). Ces associations appuyèrent des réformes.

Au plan du statut des Mélanésiens, deux tournants décisifs ont été opérés: le découplage entre la citoyenneté (française) et le statut civil (français) et l'élargissement du droit de suffrage. Mais il importe de ne pas se méprendre sur leur véritable portée.

La Constitution du 27 octobre 1946 en son article 82 (reconduit à l'article 75 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui nous régit aujourd'hui) opère la dissociation entre la citoyenneté (française) et le statut civil (français): les indigènes de Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, désormais citoyens français gardent la possibilité de conserver leur statut civil coutumier -à la différence des habitants de Tahiti et ses dépendances<sup>92</sup>. Désormais, la citoyenneté de droit public et le statut de droit privé sont à nouveau déconnectés, pour le meilleur et pour le pire: les Mélanésiens vont pouvoir accéder à la citoyenneté française sans être obligé pour cela de répudier leur statut coutumier, ce qui est conforme à la dignité humaine, mais le statut coutumier va devenir intouchable, même dans ses aspects les plus rétrogrades, tel que l'inégalité des sexes et la contrainte matrimoniale, qui auraient pu être abrogés à cette époque<sup>93</sup>. Mais l'attention des Européens ne concerne pas la coutume kanak: elle se focalise essentiellement sur le droit de suffrage. Un spectre hante en effet la communauté blanche: celui d'une majorité noire dans les urnes.

Alors que la loi n° 46-940 du 7 mai 1946 Lamine-Gueye avait accordé la citoyenneté française aux indigènes des territoires d'outre-mer, donnant à ceux-ci vocation à devenir électeurs, la nouvelle Assemblée nationale constituante, moins marquée à gauche que la précédente<sup>94</sup>, exclut la Nouvelle-Calédonie de la nouvelle loi électorale pour l'Outre-Mer du 4 octobre 1946. Afin de ne pas enlever aux électeurs d'origine européenne (démographiquement minoritaires), leur pouvoir politique, l'idée émergea d'imposer des exigences capacitaires aux Mélanésiens et -

---

92 L'ordonnance du 24 mars 1945 et son décret d'application du 5 avril 1945 ont introduit en Polynésie française un statut civil unique.

93 C'est en vain que les principales organisations politiques mélanésiennes, toutes favorables à l'assimilation, tant l'UICALO (Union des Indigènes Calédoniens Amis de la Liberté dans l'Ordre), d'obédience catholique, que l'AICLF (Association des Indigènes Calédoniens et Loyaltiens Français) d'inspiration protestante, demandèrent que «les coutumes indigènes d'autrefois en opposition avec les droits de l'homme et du citoyen, en particulier en opposition avec la liberté nécessaire au consentement matrimonial, base de la constitution de la famille, soient abolis par la Haute-Administration» (I. Kurtovitch, 2003).

94 L'Assemblée constituante élue le 21 octobre 1945 (avec une majorité de députés communistes et socialistes) prépara un projet de Constitution qui fut repoussé par le référendum du 5 mai 1946 qui rendit nécessaire l'élection d'une seconde Constituante, le 2 juin 1946, dont le projet de Constitution fut accepté par référendum le 13 octobre 1946.

pourquoi pas?- d'instituer deux collèges électoraux distincts (comme dans les départements français d'Algérie). Plus aisées à établir, les exigences capacitaires virent le jour les premières: elles limitèrent le droit de vote aux anciens combattants, fonctionnaires, ministres du culte, catéchistes, chefs coutumiers et aux seuls Mélanésiens sachant lire et écrire. Une fois ce filtre établi, les listes électorales comptèrent à peine 1 042 Kanak inscrits, soit 10 % de leur population totale. Lors de l'élection du Conseil général, aucun indigène ne fut élu.

Le 23 mai 1951 l'Assemblée nationale (en l'absence des députés calédoniens) étendit au Pacifique les dispositions prévoyant l'élargissement du corps électoral: désormais 60 % des Kanak en âge de voter se virent reconnaître le droit d'accéder aux urnes. C'est alors que réapparut l'idée d'un double collège. Mais celui-ci était très mal perçu par les Mélanésiens. Il fut donc réaménagé au niveau, non plus des électeurs mais des élus. En d'autres termes, chaque électeur, quel que soit son statut civil, fut appelé à choisir un nombre déterminé de candidats de statut civil dit de droit commun et de statut civil dit particulier, ces derniers étant les moins nombreux. Mais ce subtil compromis fut rejeté par la Métropole qui préféra, le 17 septembre 1952, un mélange de suffrage capacitaire, de répartition inégale des sièges à pourvoir et de circonscriptions territoriales assises sur la tenure foncière.

Ce système complexe reposant sur des exigences capacitaires imposées aux électeurs et une répartition des sièges non proportionnelle au nombre d'inscrits dans chaque circonscription limita les risques du suffrage universel, jusqu'au décret du 22 juillet 1957. Le nombre des électeurs kanak passa tout de même de 1 144 à 8 700 (pour 10 888 Européens).

Dès l'élection législative de juillet 1951, Maurice Lenormand<sup>95</sup>, leur dut son élection (et également son surnom péjoratif de «député des Canaques»).

En février 1953, le mandat des conseillers généraux arrivant à expiration, M. Lenormand, s'associa à des personnalités calédoniennes en constituant des listes d'Union Calédonienne en vue des prochaines élections. C'est à cette occasion qu'apparut pour la première fois le fameux slogan: «deux couleurs, un seul peuple». Les mots d'ordre de l'époque ne sont pas moins révélateurs du souci de concorde multiraciale: «Colons et autochtones, unissez-vous» et «L'année du centenaire sera l'année de la libération». Les résultats obtenus le 26 février 1953 permirent l'entrée au Conseil général de neuf élus mélanésiens tous placés sous la bannière de l'U.C et issus pour la plupart, des bureaux exécutifs des associations religieuses (l'AICLF protestante et l'UICALO catholique) créées en 1946-47. Le mouvement d'Union Calédonienne rassembla son premier congrès les 12 et 13 mai 1956.

---

95 (1913-2006).

Le système électoral réformé en 1952 fut balayé par le décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 (pris en application de la loi-cadre n°56-619 du 23 juin 1956) complété par la loi n° 57-835 du 26 juillet 1957, qui supprima les discriminations politiques dont les Mélanésiens étaient les victimes. En d'autres termes, la IV<sup>ème</sup> République n'a établi le suffrage universel en Nouvelle-Calédonie que l'année précédant sa disparition.

La loi-cadre n° 56-619, dite loi Defferre du 23 juin 1956, pensée pour les territoires d'Afrique noire, visait plus largement à préparer l'évolution institutionnelle des colonies. Le décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 accorda l'autonomie à la Nouvelle-Calédonie, le décret n° 57-812 du 22 juillet 1957 la reconnut aux E.F.O. (la loi du 26 juillet 1957 donnant naissance à la Polynésie française). La mise en place des gouvernements autonomes en Nouvelle-Calédonie (et en Polynésie) dès 1957 fit de la France la première des puissances «blanches» à favoriser l'autonomie de ses territoires, bien avant le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Les institutions du Territoire de la Nouvelle-Calédonie étaient désormais composées d'une assemblée territoriale de trente membres élue au suffrage vraiment universel, par un collège unique, au scrutin de liste à un tour sans panachage et avec représentation proportionnelle, d'un conseil de gouvernement de six membres (portant le titre de ministres), présidé par le représentant de l'État, et d'un chef du territoire (le vice-président du conseil du gouvernement<sup>96</sup>, élu directement par l'Assemblée territoriale).

L'assemblée, élue pour la première fois en 1957, bénéficiait d'un champ de compétence élargi: l'enseignement primaire et secondaire, l'économie, la fiscalité, le régime foncier, la santé, l'urbanisme. Le territoire était ramené à quatre circonscriptions: Sud, Ouest, Est et Loyauté.

La grande nouveauté était le suffrage universel et l'égalité de droits politiques. Désormais tous les Kanak pouvaient voter et la voix de chacun d'eux avait la même importance que celle d'un Calédonien d'origine européenne.

Une page était tournée, jetant les bases d'une nouvelle gouvernance post-coloniale, qui se cherche encore à l'heure où ces lignes sont écrites.

---

96 La présidence du Conseil de gouvernement était formellement assurée par le Haut-commissaire.

## ***APPENDICE ET ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES***

### ***L'AVENTURE INSTITUTIONNELLE DU COMMISSAIRE IMPERIAL DE LA RONCIÈRE***<sup>97</sup>

Le commissaire impérial auprès des îles de la Société, le colonel comte de la Roncière reste en poste à Tahiti durant plus de quatre années et il est très apprécié de la reine et des chefs tahitiens qui ont confiance en lui.

A la fin de son séjour, le commissaire décide de ne plus repartir et il propose de sa propre initiative à la reine de reprendre tous les pouvoirs qu'elle avait dans le cadre du traité de protectorat de 1842.

Sans ordre de Paris, il fait une réforme institutionnelle le 1<sup>er</sup> mai 1869, en publiant une ordonnance conjointe de la reine et du commissaire créant un conseil général placé sous les ordres de la reine et composé du commissaire, de six notables européens et de trois notables tahitiens. Son rôle est de conseiller la reine sur l'administration intérieure du royaume et de voter le budget. Le but est d'augmenter les impôts locaux, en vue de faire supprimer par la suite la subvention annuelle versée par la France, ce qui devait séduire le gouvernement protecteur.

En outre, un conseil privé consultatif est institué. Il est composé de deux Tahitiens et de deux Européens nommés par la reine.

A Tahiti plusieurs hauts fonctionnaires vont s'opposer fermement à cette initiative personnelle, en particulier le procureur général Langomazino.

La Roncière les fait arrêter et les renvoie en France via San Francisco. De là, ils contactent les autorités françaises qui leur donnent l'ordre de retourner à Tahiti et de renvoyer en France le commissaire impérial, au besoin en procédant à son arrestation.

Le temps que tout rentre dans l'ordre, l'intermède aura duré environ trois mois. La reine accepte de revenir sur les ordonnances signées dans le cadre de cette aventure institutionnelle. Un grave conflit a ainsi été évité, grâce au bon sens de la souveraine tahitienne.

---

97 Clément de la Roncière avait déjà été à l'origine d'un scandale. Il avait été condamné le 5 juillet 1835 par la Cour d'assises de la Seine, à la peine de dix ans de prison pour tentative de viol sur la fille du colonel commandant le Cadre noir de Saumur alors qu'il était jeune lieutenant dans cette unité. Il avait subi sa peine à Melun et à Clairvaux et il avait été libéré par suite d'une décision gracieuse le 19 juin 1843. Il s'agissait en fait d'une erreur judiciaire et il est réhabilité le 16 mars 1849 par décision du ministre de la justice Odilon Barrot. Par la suite, il est gouverneur à Saint Pierre et Miquelon pendant cinq ans, puis commissaire impérial à Tahiti. Il a bénéficié de la protection de son frère, ministre à l'époque et il est mis à la retraite d'office par décret du 25 juillet 1870.

En d'autres circonstances la reine choisit la fermeté en ne tolérant pas la moindre atteinte à sa souveraineté. Ainsi, en 1875, elle refuse de signer un projet d'ordonnance proposé par le commissaire et dont le but est de supprimer la caisse indigène chargée de percevoir les impôts payés par les Polynésiens. Elle écrit au Président de la République en protestant contre ce projet du ministère des colonies et il faut attendre l'annexion pour que la caisse soit supprimée. En cette circonstance, la reine Pomare a exigé et obtenu le respect des clauses du traité de 1842 concernant l'exercice de sa souveraineté.

Il est intéressant de noter qu'à plusieurs reprises les représentants de la France à Tahiti et les amiraux envoyés en mission ont été désavoués par Paris.

Il en fut ainsi lors de l'annexion de Tahiti par Dupetit-Thouars en 1843, puis lors de la signature d'un nouveau traité de protectorat entre le commissaire Lavaud et la reine en 1847, ensuite lors du coup d'Etat du commissaire impérial de la Roncière en 1869 et enfin lors de la suppression de la caisse indigène en 1875. Cela prouve que tout au long du protectorat le gouvernement français a respecté un certain formalisme juridique vis à vis de la reine, afin que l'on ne puisse pas remettre en cause la légitimité du protectorat, ce qui aurait été possible en cas de violation flagrante du traité de 1842.

## **II – QUELQUES ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES**

BOUGE (L.J.), «*Le code de lois de 1819*», Journal de la Société des Océanistes t.8, n°8, Paris, décembre 1952, p. 10.

BOYER (A.), Le statut constitutionnel des territoires d'outre-mer et l'Etat unitaire. Contribution à l'étude des articles 74, 75, 76 de la Constitution du 4 octobre 1958, Economica/P.U.A.M. 1998.

BRARD (Y.), «*Autonomie interne et sources du droit en Polynésie française*», A.J.D.A. 1992, p. 544-561.

BRARD (Y.), «*Nouvelle-Calédonie et Polynésie française*», P.A. n° 112, 6 juin 2001, p. 4-16.

CADOUX (C.), «*L'accès de la Polynésie française à l'autonomie interne. Point d'aboutissement ou nouvelle base de départ?*», R.D.P. 1989, p. 345-398.

CHAUCHAT (M.), «*Territoire d'outre-mer, République, Europe. Quelle autonomie interne?*», in Le statut du territoire de la Polynésie française. Bilan de dix ans d'application: 1984-1994, U.P.F., (dir. Jean-Yves FABERON), P.U.A.M./Economica 1996, p. 191-207.

CHRESTIA (P.), «*Le statut d'autonomie de la Polynésie française dans la loi organique du 12 avril 1996*», R.J.P.I.C. 1998, n° 3, p. 247-260.

DAUSSIN-CHARPANTIER (A.), «*L'expérience polynésienne d'autonomie interne: avatar de la décentralisation ou étape vers l'indépendance association?*», La vie départementale et régionale, n° 45 à 48, mars à juin 1988.

FABERON (J.Y.), «*Le schéma institutionnel du statut de 1984*», in Le statut du territoire de la Polynésie française. Bilan de dix ans d'application: 1984-1994, U.P.F., (dir. Jean-Yves FABERON), P.U.A.M./Economica 1996, p. 77-89.

GILLE (B.), «*Les débats de l'assemblée législative tahitienne (1824-1866)*», Bulletin de la Société des Etudes Océaniques (B.S.E.O.), n° 251-252, tome XXI, n°3, 1990, p. 49-95.

GILLE (B.), «*Le conseil général des Etablissements français de l'Océanie. 1885-1903*», Annales du centre universitaire de Pirae, n°4, Tahiti, 1990 (2), p. 82-110.

GILLE (B.), «*The tahitian Parliament (1824-1877)*», in France, Australia and Oceania: Past and Present, Recueil publié par le Department of economic History, sous la direction du Pr. Robert Aldrich, University of Sydney 1991.

GILLE (B.), «*L'assemblée législative tahitienne (1824-1880)*», R.F.H.O.M., tome LXXVIII 1991, n° 292, p. 375-396.

GILLE (B.) (en collaboration avec Y.L. SAGE), «*The status of french Polynesia*», in Law review, Victoria University of Wellington, 1992.

GILLE (B.), «*Parliamentary life in Tahiti (1824-1903)*», in Law review, Victoria University of Wellington, 1993.

GILLE (B.) et TOULLELAN (P.Y.), Le mariage franco-tahitien, Histoire de Tahiti du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours, Editions Polymages-Scoop, Papeete, 1994.

GILLE (B.), «*L'évolution de la commune dans les institutions de la Polynésie française*», in La commune et son personnel, Rencontre organisée par le Centre de recherche juridique du C.U.P.F., Tahiti, 12 octobre 1995.

GILLE (B.), «*L'évolution des institutions du territoire de 1842 à 1984*», in Le statut du territoire de la Polynésie française. Bilan de dix ans d'application: 1984-1994, U.P.F., (dir. Jean-Yves FABERON), P.U.A.M./Economica 1996, p. 47-61.

GUESDON (G.), Le royaume protégé des îles de la Société, thèse, Faculté de droit de Caen, 1960.

JOYAU (M.), De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local, L.G.D.J. 1998.

LAVOIGNAT (J.), «*Les attributions consultatives particulières du tribunal administratif de Papeete (article 101 bis de la loi portant statut du territoire de la*

*Polynésie française*)», Première table ronde sur le droit territorial (1991), Université française du Pacifique, Tahiti 1992.

LECHAT (P.), «*Le statut de la Polynésie française du 6 septembre 1984. Cinq ans après: autonomie interne ou autonomie internée?*», Annales du centre universitaire de Pirae, 1988-1989, n° 3, Polynésie française, p. 69-98.

LECHAT (P.), Royaume de Tahiti et dépendances, Etablissements français de l'Océanie, Polynésie française, Institutions politiques et administratives, Textes et documents 1819-1988, Edition assemblée territoriale, Tahiti, 1989.

LECHAT (P.), «*Aperçu sur l'évolution statutaire de la Polynésie française de 1842 à nos jours*», N° spécial de «Te Vevo», Journal de l'Association des étudiants de la Polynésie française de l'Hérault (Montpellier), 1989, dactyl. 53 pages.

LECHAT (P.), «*Le président et les trois domaines de compétence d'Etat: à propos de l'avenir institutionnel de la Polynésie française*», in Annales du centre universitaire de Pirae, 1989-1990, n° 4, ministère de l'éducation, Tahiti, p.72-79.

LECHAT (P.), «*La préférence territoriale en Polynésie française: éléments de réflexion*», in Annales du centre universitaire de Pirae, 1990-1991, n° 5, ministère de l'éducation, Tahiti, p. 73-87.

LUCHAIRE (F.), «*L'autonomie de la Polynésie française devant le Conseil constitutionnel*», R.D.P. 1996, p. 953-990.

LUCHAIRE (F.), Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer, Economica 2000.

METHIVET, La Nouvelle Cythère, Paris 1888.

MOYRAND (A.), «*Le tribunal administratif de Papeete et l'équilibre institutionnel de la Polynésie française*», R.J.P. 1994, n° 1, p. 131-160.

MOYRAND (A.), «*De l'autonomie administrative à l'autonomie politique*», in Le statut du territoire de la Polynésie française. Bilan de dix ans d'application: 1984-1994, U.P.F., (dir. Jean-Yves FABERON), P.U.A.M./Economica 1996, p. 143-167.

MOYRAND (A.), Les institutions de la Polynésie française, C.R.D.P. 2003.

NEWBURY (C.W.), The administration of French Oceania, 1842-1906, thèse, Australian national University, Canberra, 1956.

NEWBURY (C.W.), «*L'administration de l'Océanie française de 1849 à 1866*», R.F.H.O.M., Tome 46, n° 163-165, Paris, 1960, p. 102.

NEWBURY (C.W.), Tahiti nui, change and survival in French Polynesia, University press, Honolulu, 1980.

O'REILLY (P.), «*Tahiti au temps de la reine Pomare*», Société des Océanistes 1975, p. 63.

PAGE (J.), Du partage de compétences au partage de souveraineté: des territoires d'outre-mer aux «Pays d'outre mer», P.U.A.M. 2001.

PERES (J.), «*Histoire de l'évolution des institutions politiques de Taïti à la Polynésie française*», (2<sup>ème</sup> édition – septembre 1987), dactyl., 47 pages.

PERES (J.), «*Application des lois et règlements en Polynésie française: répartition des compétences*», R.J.P, vol. 8, 2002, p. 181-208.

RICHAUD (S.), Les premiers codes missionnaires écrits de Tahiti et des îles: impact bénéfique ou néfaste?, thèse, Université de la Polynésie française, Tahiti, 2005.

SAGE (Y-L), *The Legal System of French Polynesia - chapter 48*, in "Pacific Courts and Legal Systems" (Powles and Pulea. Sydney- first ed. 1988; second ed., 2001).

SAGE (Y-L), *Tahitian Courts in Tahiti and its Dependencies 1842-1945*, Victoria University of Wellington Law Review 1988.Vol. 18 (4).

SAGE (Y-L), *French Courts in Tahiti and its Dependencies 1842-1945*, Victoria University of Wellington Law Review 1989.Vol. 19 (3).

SAGE (Y-L), *Les institutions judiciaires à Tahiti et Dépendances de la période du Protectorat à 1945*, Revue Juridique Polynésienne (RJP), Vol. III. (1997).

SAGE (Y-L), *Facteurs d'émergence et d'évolution du droit dans les petits Etats insulaires anglophones du Pacifique Sud*, in *Contemporary Challenges in the Pacific: Towards A New Consensus*, Volume 1 (2001) Editors Stephen Levine-Anna Powles-Yves-Louis Sage.

âSEM (G.), Introduction au statut juridique de la Polynésie française, DDOM, Papeete, 1996.

SAURA (B.), *Politique et religion à Tahiti*, Editions Polymages-scoop, Papeete, 1993.

TOULLELAN (P.Y.), *La France en Polynésie orientale, 1870-1914*, Thèse Paris I, 1983.

VIBART (E.), *Tahiti naissance d'un mythe au siècle des lumières*, Edition Complexe 1987, 252 p.

ZILLER (J.), «*Les possibilités et les limites constitutionnelles et internationales d'évolution statutaires*», La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000. Quelles singularités dans la France et l'Europe? (dir. M. Elfort et al.), P.U.A.M. 2001, p. 67-91.

