

LES INSTITUTIONS DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

LES RECENTES CRISES POLITIQUES DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

LA COLLEGIALITE A-T-ELLE UN AVENIR ?

La crise latente de la collégialité s'est ouverte avec la chute du gouvernement Gomès en 2011 et l'élection pénible du gouvernement Martin sur fond de démissions à répétitions du parti Calédonie ensemble. Puis sur la chute du gouvernement Ligeard en 2014, sur fond de dissolution du CGS (Contrat de Gouvernance Solidaire).

La chute du gouvernement Gomès a lieu le 17 février 2011 ***du fait de la démission collective des membres issus de l'Union calédonienne et des suivants de liste***, sur la question du double drapeau et en accord implicite avec le Rassemblement UMP, pour bâtir ce qui sera péjorativement dénommé par ses adversaires, « la coalition ». Il s'ensuit une résistance peu commune de Calédonie ensemble qui fait chuter systématiquement les gouvernements suivants de l'Accord de Nouméa : les 9^{ème}, 10^{ème}, 11^{ème} et 12^{ème} de Harold Martin, du 3 mars 2011 aux provinciales du 11 mai 2014.

Le gouvernement Ligeard chute le 16 décembre 2014 ***du fait de la démission collective des membres issus de Calédonie ensemble et de leurs suivants de liste***. Ceux-ci estiment alors que le « *Contrat de gouvernance solidaire* » qui liait depuis le scrutin de mai 2014 les trois principales formations non indépendantistes n'a pas été respecté par le Front pour l'unité (FPU), ce groupe ayant la veille voté contre trois projets de lois du pays (néanmoins adoptés grâce à des voix indépendantistes) visant à augmenter les recettes fiscales par la création d'une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés (CAIS) et d'une contribution calédonienne de solidarité (CCS, équivalent local de la CSG) ou encore l'augmentation de l'impôt sur le revenu des valeurs immobilières (IRVM, taxant les dividendes). Le gouvernement Ligeard, ainsi démissionnaire, continue néanmoins par la suite à gérer les affaires courante.

Le nouvel exécutif élu le 31 décembre 2014 pour lui succéder (et qui comporte exactement les mêmes membres) ne réussit pas à se doter d'un président **avant le 1^{er} avril 2015**¹, Calédonie ensemble et le Front pour l'unité se disputant le poste. Le 31 mars 2015 est publié un communiqué signé de 4 responsables du FLNKS, Charles Washétine (UNI), Daniel Goa (UC), Victor Tutugoro (UPM) et Aloï Sako (RDO), qui décident la « *mise en place d'un gouvernement opérationnel* » et tranchent en faveur du parti Calédonie ensemble.

On note que **deux groupes n'assistent pas à la déclaration de politique générale**, le FPU et l'UCF, le 13 avril 2015, ni non plus les membres du gouvernement issus de ces deux composantes ! C'est très nouveau. Les deux groupes se proclament alors dans l'opposition.

Ces crises se sont annoncées progressivement, les institutions fonctionnant de manière chaotique. Ainsi, le 17 janvier 2014, le Congrès a *rejeté à l'unanimité le projet de loi du gouvernement qui devait instaurer la TGA* (Taxe générale sur les activités). Aucune voix pour un texte du gouvernement collégial (même pas celui du groupe du ministre en charge, Sonia Backès) que plusieurs groupes avaient pourtant souhaité et qui avait fait l'objet d'un accord multi partisan dans les Accords économiques et sociaux, signés le 12 juin 2012 et abandonnés, sitôt connu le résultat du second tour des législatives du 17 juin 2012...

Le 6 mai dernier, le nouveau président du gouvernement, Philippe Germain, a annoncé à Sonia Backès (UCF), Cynthia Ligeard et Bernard Deladrière (FPU), *qu'ils n'auraient plus dorénavant qu'un seul collaborateur*. Motif, ces trois membres de l'exécutif se sont désormais positionnés dans l'opposition. Dans ces conditions, des collaborateurs leur serviraient davantage à faire de la propagande antigouvernementale qu'à travailler leurs dossiers... La roue tourne car la situation était assez voisine entre 2011 et 2014, mais au détriment des membres de Calédonie ensemble du gouvernement Martin. Ils avaient fini par obtenir plus de collaborateurs, mais n'avaient pas été en

¹ 14^{ème} gouvernement de l'Accord de Nouméa : Philippe Germain Calédonie ensemble, président, Jean-Louis d'Anglebermes Union calédonienne, vice-président, Dewe Gorodey, Valentine Eurisouké pour l'UNI, Gilbert Tyuienon (absent à l'élection) et Anthony Lecren (abstention à l'élection du président) pour l'UC-FLNKS, André-Jean Léopold, Thierry Cornaille, pour Calédonie ensemble, Cynthia Ligeard et Bernard Deladrière pour le FPU, Sonia Backès pour l'UCF.

mesure de choisir leurs secteurs d'animation.

Ces crises, au départ politiques, sont-elles devenues « institutionnelles » et ont-elles, par accumulation, enterré la collégialité et fait revenir la Nouvelle-Calédonie au fait majoritaire ?

Il ne faut pas perdre de vue que l'accumulation de dysfonctionnements répétés est un indice d'une crise structurelle de la gouvernance. Mais si une crise institutionnelle nécessite une réponse législative, une crise politique se résout simplement par un changement d'hommes ou d'alliance.

I. LES REGLES INSTITUTIONNELLES DE LA COLLEGIALITE DEVIENNENT CHAOTIQUES

Un gouvernement « collégial » est constitué par plusieurs personnes, qui forment « un collège », un organe collectif. Lorsque ses membres sont réunis, cet organe prend les décisions gouvernementales. C'est très classique et même le gouvernement de la France est « collégial » ! Les trois critères habituels de la collégialité sont la *décision à la majorité*, l'*endossement par la minorité de la responsabilité* des décisions de la majorité en respectant le secret de leurs dissensions, et la *démission obligatoire* des membres minoritaires qui s'y refuseraient². Mais cela s'applique habituellement dans un cadre parlementaire classique.

Ce qui change tout ici, c'est bien sûr la proportionnelle au sein même du gouvernement, qui va donner à la collégialité calédonienne son caractère exceptionnel. On a ainsi affublé du vocable classique de « collégialité » une réalité politique qui l'est moins et qui n'en reconnaît pleinement aucun des critères classiques³. C'est en cela que la collégialité calédonienne est singulière. Le terme, au-delà du mot lui-même, désigne une forme particulière de régime politique. Moins empreinte de références nationales et moins circonspecte semble être la conception commune qu'en ont les indépendantistes, dans leur diversité. On rejoindrait là le « *consensus à l'océanienne* », proche du palabre, et souvent évoqué. Une discussion doit se poursuivre jusqu'à ce qu'un Accord

² Jacques Cadart « *Institutions politiques et droit constitutionnel* », tome I, Economica 1990 p. 346 et suivantes.

³ L'analyse théorique de la collégialité peut être approfondie dans l'ouvrage de Mathias Chauchat « *Vers un développement citoyen* » PUG 2006, partie 1.

puisse intervenir. C'est une approche de la « *démocratie de concordance* » vénérée par le régime suisse et vue du Caillou.

Pierre Frogier, député de la Nouvelle-Calédonie et qui deviendra président du gouvernement, avait magnifiquement résumé en 1998 la collégialité d'une formule « *boomerang* » : « *l'ensemble du dispositif conçu dans l'Accord de Nouméa, transcrit dans le projet de loi organique, était fondé sur un a priori pouvant se résumer à cette formule : la force majoritaire ne fait pas jouer sa majorité. Il a souligné que le parti majoritaire s'obligeait à partager le pouvoir avec la minorité au Congrès, notamment avec les partis indépendantistes* »⁴.

On rappellera successivement sur les règles de naissance, de vie et de mort d'un gouvernement collégial calédonien en les confrontant aux crises politiques successives.

A - L'ELECTION DU GOUVERNEMENT

C'est la **proportionnelle au sein même du gouvernement**, qui va donner à la collégialité calédonienne son caractère exceptionnel, même si l'expérience fonctionne dans le gouvernement helvétique et a été tentée sans succès à Fidji.

- *La proportionnelle obligatoire* : Les membres du gouvernement « *sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne* » ; les listes sont présentées par les groupes politiques représentés au Congrès. Ils choisissent des personnalités membres ou non du Congrès, ce qui n'exclut ni le repêchage électoral, ni le gouvernement de techniciens. Au contraire du régime de coalition parlementaire, l'attelage collégial calédonien tient mécaniquement par la contrainte juridique plus que par l'accord d'une coalition de partis.

La notion de solidarité y est nécessairement beaucoup plus exogène, d'autant qu'il est encore politiquement impossible en Nouvelle-Calédonie de revendiquer une alliance politique entre indépendantistes et non indépendantistes. La constitution d'un gouvernement en juin 1982 entre le Front indépendantiste et la FNSC (Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne) marque encore les esprits et reste le symbole paradoxal de la

⁴ Rapport Assemblée nationale n° 1275 du 16 décembre 1998, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, p. 39

faute politique !

- *Choisir le nombre des membres et désigner président et vice-président* : Le nombre des membres du gouvernement est de 5 à 11, fixé préalablement à son élection par délibération du Congrès. Il y a là une disposition classique qui laisse une certaine marge de manœuvre au Congrès. Avec deux hommes, l'un domine l'autre. A trois, l'expérience des 3 consuls pèse sur la mémoire historique. S'il y en a 4, la paralysie est imaginable, faute de majorité possible en cas de division par moitié. Au contraire, à partir de 5 personnes, un gouvernement collégial paraît capable de fonctionner de manière à peu près satisfaisante. Au-delà de 11, on ferait du gouvernement une petite assemblée, une sorte d'« armée sud-américaine ». La latitude laissée au Congrès permet de calibrer, en fonction des groupes qui y ont représentés, la participation ou non des formations intermédiaires.

Convoqués par le Haut-commissaire dans les cinq jours de leur élection et sous la présidence du doyen d'âge, les membres du gouvernement procèdent, *au scrutin secret et à la majorité de ses membres*, à l'élection du président et du vice-président chargé d'assurer l'intérim en cas d'absence ou d'empêchement. Il existe donc la forte contrainte de la majorité absolue.

Pour le dernier gouvernement, l'élection du président a nécessité 3 mois de crise : Le 31 décembre 2014, le nouvel exécutif a été élu par le Congrès, mais il n'a pas réussi à se doter d'une présidence avant le 1^{er} avril 2015 (!), laquelle suppose un vote à la majorité absolue des onze membres qui le composent.

Faut-il changer le mode d'élection du président du gouvernement ? Et introduire, comme pour la présidence du Congrès, un système à trois tours où, en l'absence de majorité absolue lors des deux premiers tours, le candidat arrivé en tête au troisième serait élu ? Sauf, qu'à ce jeu, les divisions d'une majorité peuvent déboucher sur l'élection d'un président représentant une minorité. Respect des électeurs ?

La question de l'existence incertaine du gouvernement (« constitué » ou non) en cas de non élection d'un vice-président a été levée par révision de la loi organique en 2009 ; un paragraphe 2 a été ajouté à l'**article 115** par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 : « *A défaut d'élection du vice-président dans les sept jours suivant la notification du résultat de l'élection du*

président du gouvernement au président du Congrès et au haut-commissaire, les membres du gouvernement exercent leurs fonctions». Il avait fallu en effet attendre dix jours après la mise en place du gouvernement Gomès (le 15 juin 2009) pour que les 4 membres indépendantistes se mettent d'accord pour porter Pierre Ngaiohni à la vice-présidence, sur fond de rivalité entre l'UC et le Palika, qui voulait voir rester à ce poste la vice-présidente sortante Déwé Gorodey. Le cas d'une élection décalée du Vice-président s'est reposé en juin 2014 (Gilbert Tuiyenon et Déwé Gorodey) : le gouvernement Ligeard a été incapable de se doter d'un vice-président.

- Dans les dix jours qui suivent, **le gouvernement par délibération charge chacun de ses membres d'un secteur de l'administration**. L'appréciation politique du secteur lui-même ne donne pas lieu à un contrôle juridictionnel. Par un jugement du 7 août 2003, en réponse à Gérald Cortot qui se plaignait d'être le « *ministre des ronds-points* » tellement on avait aminci son secteur, le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a ainsi affirmé « *que la seule obligation formulée est que chaque membre du gouvernement dispose d'une compétence d'animation et de contrôle sur un secteur de l'administration ; que la définition du contenu de ces secteurs entre les membres du gouvernement est une question de pure opportunité qui n'est pas susceptible d'être discutée au contentieux* »⁵.

La pratique sous Marie-Noëlle Thémereau était que la délibération *recueille le contreseing de l'ensemble des membres* du gouvernement ! Le blocage est donc possible dès le départ, mais avec une bonne probabilité de durée. **Cette doctrine a changé par la suite**. On estime que le contreseing n'est possible que lorsque le gouvernement est établi, c'est-à-dire que les membres ont reçu leurs secteurs d'attribution et que personne n'a démissionné. Mais la pratique de membres du gouvernement, attributaires de secteurs qu'ils contestent, s'est développée. ***Elle ne renforce pas la cohésion du gouvernement...***

B – LE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

Il faut réunir hebdomadairement une majorité au gouvernement, obtenir le contreseing et s'entendre sur les collaborateurs.

⁵ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie 7 août 2003 n° 03-0005 M. Gérald Cortot

- *Réunir une majorité* : Suivant l'article 128 de la loi organique, « *ses décisions sont prises à la majorité de ses membres. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante* ». Ces dispositions qui paraissent claires sont compliquées. La première difficulté porte sur la définition de l'expression « *à la majorité de ses membres* ». S'agit-il des membres exprimés ou des membres du collège, soit dans la configuration d'un gouvernement de 11 membres la nécessité d'en réunir nécessairement 6 ? Les indices sont contradictoires : l'expression est employée également aux articles 115 et 120 de la loi organique à propos de l'élection du président et de la démission de celui-ci. Si on peut encore imaginer possible d'élire le président par les seules voix d'un groupe, les autres s'abstenant, il est difficile de considérer qu'un gouvernement pourrait démissionner à la majorité relative... C'est donc bien la majorité des membres du collège. Dans un gouvernement de 11, la majorité des membres du collège est de 6.

Que faire alors de la disposition suivant laquelle « *en cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante* » ? Sauf à penser que la majorité se calcule sur les seules voix exprimées, ce qui est contradictoire, la clause est bien inapplicable, si l'on considère qu'il faut nécessairement la majorité des membres de l'institution. Et si d'aventure, le gouvernement est en nombre pair, 10 membres par exemple, la majorité des membres reste à... 6. On se perd alors en conjectures sur l'applicabilité de la disposition sur la voix prépondérante... C'est un enjeu économique qui va permettre au tribunal de trancher. Pierre Frogier et Maurice Ponga, membres du gouvernement issus du Rassemblement-UMP, ont attaqué en janvier 2005 l'arrêté pourtant traditionnel du gouvernement portant mesures de restrictions quantitatives locales pour l'année 2005 ; cette curiosité calédonienne décrit en négatif par les interdictions et restrictions qu'elle formule toute la production de l'industrie locale, ainsi artificiellement protégée de la concurrence extérieure. L'arrêté litigieux avait été adopté le 23 décembre 2004 par 4 voix pour, dont celle de la présidente, et 4 contre. Le tribunal confirme bien que « *dans le cas où le nombre des votes positifs est inférieur d'une unité à la majorité absolue et où le nombre des votes positifs est égal à celui des votes négatifs, la voix prépondérante dont dispose le président du gouvernement aboutit à faire adopter la proposition* »⁶. Mais il précise bien que, dans un gouvernement de 11 membres, « *la majorité requise pour l'adoption de ses décisions est de 6*

⁶ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, affaire n° 0521 du 4 août 2005, MM Pierre Frogier et Maurice Ponga

voix ». Dès lors, « *en estimant ledit arrêté adopté par l'effet de la voix prépondérante dont disposait la présidente, la Nouvelle-Calédonie a fait une inexacte application des dispositions de l'article 128 de la loi organique* ». 4 contre 4 ne fonctionne pas pour un gouvernement de 11, car on se situe à 2 unités de la majorité requise. 5 contre 5 ferait jouer la voix prépondérante, car on est juste inférieur d'une unité aux 6 voix requises.

La pratique est encore plus compliquée ! Que fait-on en effet, *si personne ne vient pas siéger ?* C'est la tactique fréquemment employée sur les dossiers délicats (ainsi de la moralisation de la défiscalisation sous le gouvernement Thémereau par exemple). Si les articles 115 et 122 de la loi organique donnent au vice-président le soin d'assurer l'intérim en cas d'absence ou d'empêchement du président, *la question des règles d'absence ou d'empêchement d'un membre du gouvernement n'a en effet jamais été vraiment résolue*. L'article 193 signale bien une règle en matière d'absence au sens du Code civil, établie par jugement, et qui permet au suivant de liste de « *monter* » dans l'assemblée concernée, *mais ce texte est inapplicable au refus politique de siéger*. Le gouvernement peut-il délibérer, et à quelle majorité, sur l'absence d'un de ses membres ? Ne doit-elle pas être officiellement reconnue par le groupe politique dont il est l'émanation ? Du coup, la configuration possible des 5/5 reste inaccessible et le président ne peut que constater que sa voix prépondérante ne peut jouer... Au cas où une majorité se dessinerait malgré le refus d'un membre de siéger, la querelle de l'absence a été partiellement contournée dans la règle du contreseing lors de la révision en 2009 de la loi organique. **L'article 128 modifié de la loi organique** dispose ainsi : « *En cas d'absence ou d'empêchement d'un de ses membres, le président du gouvernement peut, en cas d'urgence, désigner un autre membre, en Accord avec le groupe d'élus qui a présenté la liste sur laquelle il a été élu, aux fins de contresigner les arrêtés mentionnés à l'alinéa précédent* ».

- *Obtenir le contreseing* : les règles du contreseing sont sévères. C'est la garantie de la collégialité. Pour les actes les plus importants, délibérations et arrêtés, à caractère réglementaire ou individuel, la signature du président est assortie du contreseing de ceux des « *membres du gouvernement chargés d'en contrôler l'exécution* ». Le président du gouvernement, pris dans la double tenaille du vote et du contreseing, n'est guère en mesure d'imposer sa volonté.

Le contreseing a donné lieu à un long contentieux. Cela commence en avril 2001 : c'est le Président du gouvernement lui-même, Jean Lèques, qui

demandait l'annulation du refus de contresigner la nomination du directeur du Centre Hospitalier Territorial, par un membre de son propre gouvernement Aukusitino Manuahalalo. Un ministre d'un gouvernement « *collégial* » doit-il être solidaire des décisions et contresigner ? En effet, si en France, le refus d'un ministre de contresigner se traduit par une démission d'office (« *un ministre ferme sa gueule ou démissionne* » comme l'avait rapporté Alain Christnacht⁷), la loi organique n'a prévu aucune sanction. Il faut, dit l'article 130, « *l'accord du groupe d'élus qui a présenté la liste sur laquelle il a été élu* ». Dès lors deux thèses s'opposaient : dans la première, demander à un ministre opposé de signer était une formalité impossible et on concluait que la seule délibération majoritaire du gouvernement satisfaisait la collégialité et que la seule signature du Président du gouvernement sur un acte suffisait. Dans la seconde thèse, on définissait la collégialité par le contreseing, c'est-à-dire l'Accord du ministre concerné attesté par son paraphe. Pas de signature, pas d'acte...

Le tribunal administratif a finalement renvoyé la question au Conseil d'Etat pour avis. Et on sait maintenant ce qu'il en est avec l'avis rendu le 27 juillet 2001 : la collégialité, c'est le contreseing. Le Conseil d'Etat est revenu aux sources de l'Accord de Nouméa : « *le refus d'un membre du gouvernement d'apposer sur un acte dont il est chargé de contrôler l'exécution le contreseing requis (...) entache ledit acte d'un vice de forme de nature à entraîner son annulation* »⁸. Il faut nécessairement un Accord au sein du gouvernement pour agir collégalement et chaque acte nécessitera un Accord collégial et donc une vraie négociation, entérinée par le contreseing. Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en a pris acte par jugement du 20 septembre 2001⁹.

Le conflit n'était pas encore totalement épuisé. Qui est le « *membre du gouvernement chargé d'en contrôler l'exécution* » ? Ayant perdu sur la question de principe de l'exigence du contreseing sur les actes individuels, le Rassemblement va tenter une parade en choisissant le membre du gouvernement qui contresignera, celui auquel on avait confié le portefeuille de la fonction publique... Par un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie du 17 juillet 2003, M. Georges Naturel est nommé directeur des infrastructures, de la topographie et des transports terrestres, sans le

⁷ « *L'œil de Matignon* », Seuil 2003, p. 271, à propos de Jean Pierre Chevènement.

⁸ Avis du Conseil d'Etat n° 233446 rendu le 27 juillet 2001

⁹ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 01-00447 à 01-0329 du 20 septembre 2001

contreseing du membre du gouvernement, issue de l'Union calédonienne, et chargé du secteur de la voirie et des transports terrestres. Nouveau recours de ce dernier au tribunal administratif, nouveau renvoi au Conseil d'Etat.

Par un avis du 15 juillet 2004, postérieur à l'alternance du 9 mai 2004, le Conseil d'Etat tranche sans ambiguïté la question : « *les membres du gouvernement chargés de contrôler l'exécution des arrêtés du gouvernement au sens de l'article 128 de la loi organique et donc de contresigner ces derniers sont ceux chargés de contrôler le secteur de l'administration auquel incombe la mise en œuvre de ces arrêtés* », formule d'ailleurs adaptée de la jurisprudence métropolitaine. Et de préciser : « *dans les cas des arrêtés de nomination pris en application des dispositions de l'article 132 de la loi organique, le ou les membres du gouvernement compétents pour contresigner ces arrêtés sont ceux chargés d'animer et de contrôler le ou les secteurs de l'administration dans le ressort desquels ou sous le contrôle desquels se trouve placé la direction, le service ou l'établissement dans lequel intervient cette nomination* »¹⁰. Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en a pris acte par jugement du 16 septembre 2004¹¹. Il n'y a pas de parade possible ! Comme on le sait, *une certaine souplesse* a prévalu depuis avec la modification de l'article 128 de la loi organique qui permet au président du gouvernement, en cas d'urgence, *de désigner un autre membre*, en accord avec le groupe d'élus qui a présenté la liste sur laquelle il a été élu, aux fins de contresigner les arrêtés.

Le refus du contreseing doit-il entraîner systématiquement l'invalidation de l'acte ? En 2011, à la suite de la crise gouvernementale ouverte par la démission de l'UC du gouvernement Gomès, M. Dunoyer et M^{me} Iékawé, membres Calédonie ensemble du gouvernement, ont refusé leur contreseing sur différentes décisions relatives à la fonction publique calédonienne. Pour justifier leur refus, ils invoquent les conditions dans lesquelles les secteurs d'attribution ont été répartis. L'affaire a été jugée par le **Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie** le 8 décembre 2011 au motif que si le défaut de contreseing entache l'acte d'un vice de forme, « *il ne saurait toutefois en être ainsi en cas de refus de contreseing pour un motif étranger à l'acte* »¹². La **Cour administrative d'appel de Paris** a eu un raisonnement différent. Dans sa décision du 31 mars 2014, elle énonce « *que Mme Iékawé et M. Dunoyer ont*

¹⁰ Conseil d'Etat avis n° 266754 du 15 juillet 2004

¹¹ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 03-0320 du 16 septembre 2004

¹² Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 11343 du 8 décembre 2011

*refusé de contresigner les arrêtés pris par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le 21 juin 2011, dont ils étaient chargés de contrôler l'exécution, afin "de protester contre les conditions dans lesquelles les secteurs d'attribution avaient été imposés aux membres de Calédonie Ensemble du gouvernement, sans aucune concertation préalable" ; qu'en l'absence des contreseings exigés par les dispositions précitées, **et quel qu'en soit le motif**, les arrêtés contestés sont entachés d'un vice de forme substantiel et doivent être annulés »¹³.*

- *S'entendre sur les collaborateurs* : Il y a deux types de collaborateurs, ceux des services administratifs de la Nouvelle-Calédonie, et les collaborateurs politiques. Les difficultés se sont amoncelées sur les uns et sur les autres...
 - L'exercice du pouvoir de nomination **des chefs de service et directeurs** figure à l'article 132 de la loi organique : « **Le gouvernement nomme son secrétaire général, les directeurs, chefs de service, directeurs d'offices, directeurs d'établissements publics de la Nouvelle-Calédonie, et les représentants de la Nouvelle-Calédonie auprès des offices, établissements publics et sociétés. Il met fin à leurs fonctions** ». La question est du coup très simple à poser, et très compliquée à résoudre : faut-il un contreseing pour la nomination de tous les chefs de service, secrétaire général et ses adjoints compris, puisque c'est le gouvernement collégial qui nomme ?

Là encore, il y a eu beaucoup de contentieux, dont le principal a vu l'affrontement de Jean Lèques, président du gouvernement contre Déwé Gorodey et Gérard Cortot à propos du secrétaire général adjoint du gouvernement. Ces contentieux sont devenus récurrents et vont s'échelonner de 1999 à 2002¹⁴. Ils entraînent des annulations de nomination en cascade, notamment pour le secrétaire général adjoint qui était « l'oublié » de l'article 132 et à ce titre pas nommé en collégialité, avant que la règle ne soit définitivement fixée par la jurisprudence. Cette règle est simplissime : celui qui n'est pas nommé en collégialité ne peut obtenir délégation de signature. C'est la loi implacable de la collégialité.

¹³ CAA Paris décision n° 12PA01175 du 31 mars 2014

¹⁴ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 9900282 23 décembre 1999 - *Mme Eperi Gorodey, Gérard Cortot, Aukusitino Manuohalalo et Roch Wamytan*) ; Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 00-0059 20 juillet 2000 - *M. Gérard Cortot* ; Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 00-0388 et 00-0429 26 avril 2001 - *M. Gérard Cortot* ; Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 01-0411 25 avril 2002 - *M. Gérard Cortot*

Un dernier épilogue, qui est la preuve de la mémoire traumatique de l'affaire, est la modification de l'article 132 de la loi organique en 2009 qui a inséré les oubliés – les adjoints – dans la liste des collaborateurs nommés en collégialité : « **Le gouvernement** nomme son secrétaire général, ses secrétaires généraux adjoints, les directeurs, directeurs adjoints, chefs de service, chefs de service adjoints, directeurs d'offices, directeurs d'établissements publics de la Nouvelle-Calédonie, et les représentants de la Nouvelle-Calédonie auprès des offices, établissements publics et sociétés. **Il met fin** à leurs fonctions ». Ce serait le cas pour Alain Marc¹⁵, l'actuel SGG ?

- **Les collaborateurs politiques** : le nouveau président du gouvernement, Philippe Germain, a annoncé mercredi à Sonia Backès (UCF) Cynthia Ligeard et Bernard Deladrière (FPU) qu'ils n'auraient plus dorénavant **qu'un seul collaborateur politique**. Cette annonce a évidemment suscité un tollé de la part des élus concernés, qui dénoncent un « *détournement de pouvoir manifeste* » et ont exercé un recours devant le tribunal administratif.

A la différence des principaux cadres administratifs qui relèvent du gouvernement collégial, les collaborateurs politiques relèvent du pouvoir de nomination du président. **Suivant l'art. 134 de la loi organique**, le président du gouvernement « *dirige l'administration de la Nouvelle-Calédonie et nomme aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve des dispositions de l'article 132* » (dispositions relatives aux secrétaire général et directeurs où c'est le gouvernement collégial qui décide). C'est donc le président qui attribue les collaborateurs, dans la limite d'un plafond d'emplois autorisés. Sur quelle base faire la répartition ? Les élus UCF et FPU se fondent **sur l'article 17 du règlement intérieur du gouvernement** qui prévoit que « *chaque membre du gouvernement dispose de moyens humains en rapport avec l'étendue du ou des secteurs qui lui sont dévolus*¹⁶ ».

¹⁵ Le nouveau secrétaire général du gouvernement calédonien a pris ses fonctions fin octobre 2014. Agé de 52 ans, Alain Marc n'est pas un inconnu sur le Caillou puisqu'il a été secrétaire général adjoint du haut-commissariat de 1999 à 2001, près de Dominique Bur puis de Thierry Lataste. Il remplace Alain Swetschkin qui a fait valoir ses droits à la retraite. L'essentiel du parcours d'Alain Marc s'est fait dans l'administration préfectorale. Mais il a également été plusieurs fois membre de cabinets ministériels. Auprès notamment de François Léotard, Philippe Douste-Blazy, et plus récemment Hervé Morin à la Défense.

¹⁶ Le règlement intérieur du gouvernement initialement adopté le 22 juillet 2004, alors contresigné par tous les membres du gouvernement et révisé à la marge en 2009, puis le 7 juin 2012, précisait qu'il n'avait de

On dispose déjà de jurisprudence. Harold Martin avait déjà voulu limiter les collaborateurs de Calédonie ensemble lorsqu'ils faisaient « la grève » de leurs attributions. Selon le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, « *les membres du gouvernement ne **sont pas seulement chargés de l'animation et du contrôle** d'un ou de plusieurs secteurs de l'administration, mais **participent également à la gestion collégiale** des affaires de la compétence du gouvernement ; que, **pour remplir ces deux missions**, ils doivent pouvoir bénéficier du concours de collaborateurs de cabinet ; que **le nombre de ceux-ci, qui n'est pas nécessairement égal** pour l'ensemble des membres du gouvernement, ne saurait être subordonné à l'appréciation de la seule étendue du ou des secteurs qu'ils ont la charge d'animer et de contrôler, mais doit aussi tenir compte du rôle effectif qu'ils jouent dans l'animation et le contrôle de ces secteurs, sans omettre leur participation aux décisions collégiales¹⁷ ». Dans sa fonction de choix, le président du gouvernement « **n'est pas en situation de compétence liée** pour recruter les collaborateurs de cabinet mais dispose d'une marge d'appréciation, **soumise au contrôle de l'erreur manifeste exercé par le juge administratif** ». C'est la raison pour laquelle, le refus de recruter un troisième collaborateur avait été justifié « *par l'abstention dont le membre du gouvernement faisait preuve - et qu'il revendiquait - dans l'exercice de sa mission d'animation et de contrôle du secteur de la fonction publique* ».*

Les différences aujourd'hui sont les suivantes : Philippe Germain ne refuse pas seulement le troisième collaborateur, mais limite trois membres du gouvernement à *un seul collaborateur*. C'est très sévère. Contrairement à Calédonie ensemble, les élus UCF et FPU revendiquent leur travail d'animation et *ne font pas « grève »* de leur secteur. Surtout Philippe Germain a *motivé sa décision par des considérations politiques* : « *Ils ne reconnaissent pas le gouvernement, ils se désolidarisent de la déclaration de politique générale, ils m'accusent de mettre en place une politique indépendantiste et marxiste. Ils dénigrent l'institution à laquelle ils appartiennent. On est très au-delà des divergences d'opinion. Ils*

valeur que de « *mesure d'organisation intérieure* » du gouvernement. Cela évitait la question de principe de savoir si on peut ajouter à la loi organique. On ne pouvait en faire état au contentieux pour appuyer un éventuel vice de forme ; il n'en avait pas moins une valeur politique comme règle consensuelle. Cette mention a disparu depuis.

¹⁷ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, affaire n° 1300331 du 5 juin 2014.

utilisent leurs collaborateurs pour faire leur propagande. C'est un détournement¹⁸ ». Du même coup, il est possible que le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie reconnaisse l'erreur manifeste, voire l'erreur de droit, ou même le détournement de pouvoir, le gouvernement se fondant sur des considérations politiques de nature à contester la forme collégiale du gouvernement. L'urgence, comme souvent, a été refusée pour une action en référé, les membres du gouvernement ne prouvant pas « que le concours de l'administratif leur serait refusé pour exercer leurs fonctions¹⁹ ».

Un gouvernement collégial peut-il fonctionner ?

Pierre Frogier, député et ancien président du gouvernement, avait parlé de « *barreurs de petit temps* », lors d'un meeting du Rassemblement, pour fustiger les membres Avenir ensemble du gouvernement élu en 2004.

Mais la critique, permanente, ne devrait-elle pas, plus sûrement, s'adresser à l'ensemble de la structure gouvernementale collégiale ? Alors que la conjoncture économique a été absolument exceptionnelle depuis 2003 et jusque 2008 (le triple pic de la bulle des matières premières, immobilière et des transferts métropolitains), puis échéance repoussée à 2013 avec la construction des usines et la dépense publique démesurée, il n'a pas été possible de faire la moindre réforme de structure. Si on trouve toujours une majorité au gouvernement et au Congrès pour distribuer de l'argent, il est difficile de la réunir pour créer des recettes ou lutter contre les déficits publics et sociaux. La question de savoir si c'est l'Accord de Nouméa qui a amené la stabilité politique ou si c'est la croissance économique qui a amené la stabilité politique demeure encore entière aujourd'hui.

C - LA FIN DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement est en principe, même si la pratique a été contraire, ***un gouvernement de législature. Son terme normal est la fin du mandat du Congrès*** qui l'a élu, ce que précise l'article 108 de la loi organique modifié en 2009 pour mettre fin à l'incertitude des périodes de transition : « *Le président*

¹⁸ Les Nouvelles calédoniennes, 8 mai 2015, la guerre des collaborateurs, Philippe Frédière.

¹⁹ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, affaire de référence n° 12057 du 12 mars 2012, en référé (R. Fraisse).

et les membres du gouvernement restent en fonction jusqu'à l'expiration du mandat du Congrès qui les a élus, sous réserve des dispositions des articles 95, 120, du deuxième alinéa de l'article 121 et du troisième alinéa de l'article 130. Toutefois, le gouvernement assure l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau gouvernement ».

Mais le gouvernement peut prendre fin **par démission ou motion de censure**.

- *La démission (ou décès) du président du gouvernement entraîne la chute du gouvernement. Suivant l'article 120 de la loi organique, « en cas de démission ou de décès de son président, le gouvernement est démissionnaire de plein droit ». Cela a été le cas pour le gouvernement Thémereau en août 2007 pour passer le relais à Harold Martin.*
- *La démission collective du gouvernement : La démission collective du gouvernement à la majorité de ses membres, prévue par l'article 120, est possible : « La démission du gouvernement est décidée à la majorité de ses membres et présentée par son président au président du Congrès. Celui-ci lui en donne acte et en informe sans délai le haut-commissaire ».*

Plus compliqué est le renvoi d'un ministre ! L'article 130 est bien plus restrictif : « Par délibération, le gouvernement peut mettre fin aux fonctions d'un de ses membres, **sous réserve de l'accord du groupe d'élus** qui a présenté la liste sur laquelle il a été élu ». Il est alors pourvu au remplacement par le suivant de liste.

La disposition de l'article 130 de la loi organique n'est de plus techniquement claire qu'en apparence. Le groupe dont il est fait état, et qui peut seul donner au Congrès son consentement pour mettre fin au mandat d'un de ses membres, est vraisemblablement celui qui a présenté la liste dont l'intéressé est issu. Mais que se passe-t-il si les trajectoires personnelles des uns et des autres divergent, par scission par exemple, ou si la composition du groupe a évolué au gré des adhésions ou des démissions. Qui vote, si, par hypothèse, on considère que le groupe doit s'exprimer démocratiquement ? Prudemment, la loi précise que les recours contre ces délibérations sont portés devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux...

Mais le sens politique de l'article 130 est limpide. Bien loin de permettre l'éviction du membre du gouvernement qui n'accepterait pas avec loyauté l'orientation majoritaire ou qui ne pourrait l'endosser, la loi en organise la possible résistance. La règle de solidarité, dont on sait qu'il s'agit d'un critère essentiel de la collégialité, ne peut être sanctionnée qu'avec l'Accord du groupe politique dont le membre du gouvernement est issu. Pour autant que ce membre s'appuie sur la majorité de son groupe, il peut imposer sa présence aux autres membres du gouvernement. Cette originalité calédonienne fait passer le pouvoir de l'instance collégiale aux partis qui la composent, et de ce fait même, cadre mal avec la collégialité.

- *La motion de censure et une dissolution bancaire* : Le gouvernement peut aussi être renversé par le Congrès (article 95) qui vote une motion de censure à la majorité absolue de ses membres. La seule vraie utilité d'une motion de censure réussie serait de permettre de changer le président, mais sans pouvoir remettre en cause fondamentalement les équilibres politiques du gouvernement.

Elle n'avait jamais été utilisée jusque le 18 décembre 2012 où Calédonie ensemble a déposé une motion de censure contre le gouvernement Martin, qui a été rejetée **le 21 décembre 2012** –par 36 voix contre 18 : le motif était « la coalition » et « le drapeau ».

La dissolution est, en général, la réponse pour les régimes parlementaires. Mais si la motion de censure existe, la dissolution n'est pas symétrique et le gouvernement est démuni face au Congrès. Seul l'article 97 de la loi organique précise que « *lorsque **son fonctionnement se révèle impossible, le Congrès peut, après avis de son président et du gouvernement, être dissous par décret motivé en Conseil des ministres*** ». **La dissolution est aux mains du gouvernement central et pas du gouvernement local.** On a bien vu la différence dans la querelle qui a suivi le renversement du gouvernement Témara en Polynésie française après les élections territoriales en 2004. Le ministre de l'Outre-mer, malgré les appels contraires de membres de la majorité nationale comme de partis politiques locaux, a refusé en octobre 2004 la dissolution²⁰. La crise s'est dénouée à la suite de l'élection partielle dans la circonscription des Iles du Vent, résultant d'une décision d'annulation

²⁰ Conseil d'Etat n° 273727 du 4 février 2005

du Conseil d'Etat en novembre 2004²¹.

On l'a vu en Nouvelle-Calédonie en 2014, lorsque Philippe Gomès plaidait pour le retour aux urnes et que le gouvernement central faisait la sourde oreille, les conditions juridiques n'étant au surplus pas remplies.

Il est clair que ***le président du gouvernement local devrait disposer de l'usage de la dissolution du Congrès*** pour permettre la stabilité de l'exécutif. Si Philippe Gomès avait disposé de la dissolution, aurait-il jamais été renversé le 17 février 2011 par la démission de l'UC-FLNKS du gouvernement sur la question du drapeau du pays ?

- *La démission d'une composante du gouvernement*

L'article 121 de la loi organique précise que « *lorsqu'un membre du gouvernement cesse d'exercer ses fonctions, le candidat suivant de la liste sur laquelle celui-ci avait été élu le remplace. Ce remplacement est notifié sans délai au président du Congrès et au haut-commissaire, ainsi que, le cas échéant, au président de l'assemblée de province intéressée* ». Et, au cas où la liste serait épuisée, **l'article 121** précise que « *Lorsqu'il ne peut plus être fait application de l'alinéa précédent, le gouvernement est démissionnaire de plein droit et il est procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai 15 jours* ». L'équilibre politique prévu par l'Accord de Nouméa ne peut plus en effet être réuni. C'est alors au Congrès de se prononcer pour le rétablir. C'est cette disposition qui va faire l'objet d'un usage abusif.

II. LA CHUTE DES GOUVERNEMENTS GOMES ET LIGEARD OUVRE UNE CRISE DE LA GOUVERNANCE

Deux crises à répétition qui ouvrent une nouvelle période.

A l'issue des provinciales de mai 2009, alors même qu'aucune campagne commune, ni aucun programme commun n'avait été préalablement conclu, cet accord a été conforté, mais avec des partenaires différents, en instituant une quadruple alliance Rassemblement UMP, Calédonie ensemble, l'Avenir

²¹ Conseil d'Etat n° 268543 du 15 novembre 2004.

ensemble et le Mouvement de la Diversité, **maladroitement nommée « pacte républicain »**, laissant hors du pacte et hors de la République les indépendantistes. Le partage des institutions et l'obsession d'en empêcher l'accès aux indépendantistes sont à nouveau au cœur de la démarche commune. Il ne s'agit ainsi pas d'une démarche consensuelle, même si la déclaration de politique générale du président du gouvernement, prononcée le 31 Août 2009 devant le Congrès, a été saluée largement sur les bancs indépendantistes. On repart sur des bases proches en 2014 après les provinciales **avec le CGS : le Contrat de Gouvernance Solidaire** entre les différents partis non indépendantistes (FPU, UCF et Cal.Ens).

A chaque fois, c'est l'éclatement de la composante majoritaire non indépendantiste (« Pacte » ou « Contrat ») qui aboutit, directement ou indirectement, à la crise ; mais il n'est pas sûr non plus que son maintien n'aurait pas abouti à un affrontement avec les partis indépendantistes. Aucune composante ne peut rester durablement écartée du pouvoir sans qu'elle ne tente la crise politique : il n'est ainsi **ni impossible, ni paradoxal qu'on puisse en Nouvelle-Calédonie cumuler les inconvénients :**

- Pas de majorité pour agir (parce qu'il n'y a pas vraiment un accord de majorité),
- Pas de consensus pour la stabilité (parce que la concurrence des partis du pacte majoritaire n'est pas éteinte).

A – L'ORIGINE TECHNIQUE DE LA CRISE : L'ART. 121

L'art. 121 ouvre **une possibilité de manœuvre** à un parti, quand bien même il n'aurait qu'un élu, qui souhaiterait recomposer le gouvernement. Il lui suffit de faire démissionner l'ensemble de ses colistiers et de leurs remplaçants éventuels. Cette opportunité s'est déjà présentée. Le gouvernement **Frogier 1** est ainsi tombé en 2002 du fait de la démission des élus UC dénonçant les difficultés de la collégialité ; cette possibilité s'est à nouveau concrétisée en juin 2004, à l'initiative du Rassemblement cette fois, après l'élection du premier gouvernement **Théméraire 1**, qui avait bénéficié d'une voix supplémentaire au Congrès dans l'émotion des premiers instants (affaire Susie Vigouroux) et **enfin en 2007** à la suite de la démission collective du gouvernement Martin 1 des élus de la liste unique indépendantiste, dont un bulletin avait été déclaré nul. La coutume constitutionnelle est sans appel.

Le gouvernement de Philippe Gomès le 3 mars 2011 est tombé du fait de la démission du groupe UC FLNKS pour infléchir la politique calédonienne par une « alliance » de fait entre l'UC et le Rassemblement qui a permis d'ébaucher une politique alternative. Le groupe Calédonie ensemble a réagi par la démission systématique, ce qui a entraîné une succession de gouvernements Martin les 17 mars, 1^{er} avril et 10 juin 2014.

Le Conseil d'Etat a rendu, le 8 avril 2011, sa décision sur l'élection du premier gouvernement Martin du 3 mars 2011. Selon le Conseil d'Etat, les démissions « *visaient à vicier la régularité de l'élection du président et du vice-président, et avaient en conséquence le caractère d'une manœuvre électorale qui doit demeurer sans incidence sur la régularité du scrutin* ». Il valide ainsi l'élection du gouvernement chargé néanmoins d'expédier les affaires courantes. C'était la première question en débat.

Par une surmotivation ajoutée expressément pour dire le droit, le Conseil d'Etat paraît avoir fourni les indices d'une sortie possible de la crise politique. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie « *ne pouvait, en raison des démissions opérées, être regardé comme complet ou comme restant susceptible d'être complété par appel aux suivants de la liste « Calédonie Ensemble » ; que cette impossibilité, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, empêchait en principe qu'il fût procédé à l'élection du président du gouvernement* ». C'était la seconde question en débat. On croyait, suivant l'avis n° 05/04 du 22 juin 2004 du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie que « *l'élection du nouveau gouvernement ne peut être considérée comme réalisée qu'à l'issue des trois étapes du processus électoral respectivement prévues aux articles 109, 110 et 115 de la loi organique* », en clair l'élection du président et du vice président. Le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, dans un avis du 24 février 2011, avait dit le contraire. Il considérait comme immédiatement élus les membres du gouvernement, même s'il ajoutait que ces membres ne pouvaient exercer leurs fonctions. La démission rendait le gouvernement incomplet, avant même sa constitution...

Le Conseil d'Etat reconnaît que le gouvernement est incomplet, mais il fournit implicitement la solution. Le Haut-commissaire reprend place au centre du jeu :

- Soit il ne convoque pas le gouvernement, car il pense que le motif des démissions est légitime (comme l'exemple de l'affaire Suzy Vigouroux en 2004 avec le gouvernement Thémereau 1 ou de l'élection du gouvernement Martin 1 en 2007) et on retourne au Congrès, sans passer par la case d'un gouvernement démissionnaire pendant 15 jours,
- Soit il convoque un gouvernement incomplet, car c'est une « *manœuvre électorale* ». Tout le monde a droit à siéger au gouvernement, mais nul n'y est contraint. L'avantage est qu'on peut raisonnablement soutenir que ce gouvernement incomplet n'exécute plus les affaires courantes, mais est régulièrement et définitivement constitué.

Finalemment, on a modifié la loi organique ! Et le Conseil constitutionnel, le 12 juillet 2011, a corrigé, par une réserve d'interprétation, les limites de la solution proposée par le gouvernement et votée par le Parlement. La loi organique, dans le nouvel article 121, prévoit que « *si le nombre de membres du gouvernement à remplacer est inférieur à la moitié de l'effectif déterminé conformément à l'article 109 ou s'il a été fait application du III du présent article dans les 18 mois précédents, tout groupe politique dont la liste ne peut plus servir aux remplacements conformément au I a la faculté de notifier à tout moment au Haut-commissaire et au président du Congrès une nouvelle liste de candidats, en nombre égal à celui prévu au premier alinéa de l'article 110, dont l'éligibilité est vérifiée dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa du même article* » ; qu'il dispose, en outre, que « *pour l'application des dispositions de la présente section faisant référence à l'élection des membres du gouvernement, l'enregistrement de la nouvelle liste de candidats dans les conditions fixées au présent IV vaut adoption de la liste de candidats à l'élection des membres du gouvernement conformément à l'article 110* » ;

Le premier effet de la loi organique est d'empêcher l'ouverture d'une nouvelle crise politique par usage de la faculté d'un groupe de démissionner **avant une période de 18 mois** (dans la crise actuelle, de mi-décembre 2014 à mi-juin 2016). La démission d'un groupe lie ainsi les autres groupes qui ne peuvent entraîner la chute du gouvernement par ce moyen (il leur reste les autres moyens).

Pour le Conseil constitutionnel, « *il s'ensuit que les dispositions précitées du paragraphe IV de l'article 121 modifié ne sauraient être interprétées que comme*

autorisant l'inscription sur la « nouvelle liste de candidats » appelés à siéger au gouvernement que des personnes initialement désignées par le Congrès pour y siéger ». Le Conseil constitutionnel a émis ainsi une réserve d'interprétation « directive », suivant le commentaire même qui accompagne la décision, afin que ne figurent sur la nouvelle liste des candidats que des personnes ayant été initialement désignées par le Congrès pour siéger au gouvernement. **Ainsi, seuls les démissionnaires peuvent retrouver leur siège.** Cette liste doit, en principe, être complète comme l'exige le renvoi au premier alinéa de l'article 110 de la loi organique : « *Les listes de candidats, membres ou non du Congrès, sont présentées par les groupes d'élus définis à l'article 79. Elles comprennent un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir augmenté de trois* ». Toutefois, dès lors que **ne sauraient figurer sur la nouvelle liste que des personnes y ayant déjà figuré** et que certaines d'entre elles ne peuvent plus ou ne veulent plus y figurer, le Conseil constitutionnel a précisé, par une seconde réserve d'interprétation neutralisante, que ne pouvait pas faire obstacle à l'établissement de cette « nouvelle liste des candidats » le renvoi opéré au premier alinéa de l'article 110. Il s'ensuit, d'une part, que **l'adjonction sur cette liste de noms de personnes n'ayant pas été initialement désignées par le Congrès pour siéger au gouvernement ne sera pas possible et que, d'autre part, une liste incomplète ne pourra pas faire l'objet d'une décision d'irrecevabilité.**

L'usage de l'article 121 est ainsi fortement contraint par la loi. Les crises sont faciles à créer et difficiles à dénouer ! C'est l'enseignement collégial calédonien.

Cette technique de la démission d'une composante n'a toutefois pas que des avantages politiques. En permettant, au contraire d'une motion de censure, de faire l'économie d'un débat politique qui permettrait d'asseoir devant l'opinion les changements d'alliance, elle laisse subsister des incertitudes et des discours ambigus ou variables. La « coalition » n'aurait-elle pas été plus forte si, à l'éclatement du pacte républicain, chacun des deux mouvements, l'Union calédonienne et le Rassemblement UMP, n'avaient pas annoncé la nouvelle donne préalablement devant un congrès de leur parti et s'étaient associés ensuite clairement par le vote d'une motion de censure ?

Le fonctionnement collégial n'est pas impossible, mais il faut savoir y mettre du liant, et conserver une certaine sagesse de comportement. La collégialité peut-elle survivre à ces crises politiques répétées ?

B. L'INNOVATION DE LA PERIODE : LES MAJORITES CROISEES, COMPLEMENT D'UNE COLLEGIALITE DIMINUEE

Les propositions de réforme des institutions se multiplient, surtout émanant de Philippe Gomès. En février 2015, il propose, dans l'espoir d'un retour aux urnes, une « **prime majoritaire au profit du parti arrivé en tête** », même s'il n'a pas obtenu la majorité absolue. C'est ce qui se passe aux élections municipales. Qu'advierait-il alors du principe de collégialité ? « *Il n'y a aucune incompatibilité*, martèle Philippe Gomès. *Les indépendantistes qui sont archi-majoritaires en province Nord et aux Loyauté garderaient globalement la même représentation au Congrès et au gouvernement.*²² ». Philippe Germain ajoute que la collégialité, « *c'est un mode de gouvernance, pas un mode d'élection* ». Et Philippe Gomès de reprendre que, désormais, partout dans le monde démocratique, le parti qui gouverne (les communes, les régions ou les Etats) ne fait pas mieux que 30 à 40 % des voix au premier tour, mais que le mode électoral lui donne des moyens d'action...

Les autres partis ne semblent guère intéressés : ***c'est par la recherche du consensus*** que l'on doit trouver une solution à la crise gouvernementale. Voilà en substance l'avis quasi unanime des responsables des principaux autres partis présents au Congrès et au gouvernement. De l'Union calédonienne à l'UCF en passant par le Palika ou le FPU, personne ne souhaite un changement de mode de scrutin.

Pourtant avec l'élection de deux gouvernements, issus de majorités croisées et opposées, dans lesquelles Calédonie ensemble hier, le FPU et l'UCF aujourd'hui, se proclament dans l'opposition, la notion de consensus a nécessairement évolué...

Ce n'est toutefois pas une innovation complète : en 1999, c'était un Congrès éclaté qui était sorti des urnes pour le premier mandat de l'Accord de Nouméa. Pour conjurer l'instabilité, et éviter une compromission avec le FLNKS, le Rassemblement constitue avec les 4 sièges de la FCCI une majorité de 28 sur 54, dénoncée vigoureusement par les indépendantistes à l'époque. Cela empêchera même le gouvernement de se réunir dans le même bâtiment ! Etait-ce vraiment une majorité croisée ? Pas sûr, car les 4 sièges pouvaient être assimilés à des transfuges hors FLNKS.

²² Les Nouvelles calédoniennes, 26 février 2015.

En tout cas, le communiqué signé de 4 responsables du FLNKS, Charles Washétine (UNI), Daniel Goa (UC), Victor Tutugoro (UPM) et Aloï Sako (RDO), qui décident la « mise en place d'un gouvernement opérationnel », provisoirement au moins, a empêché une crise politique de dégénérer en crise institutionnelle.

Comment comprendre alors la nouvelle collégialité ?

Collégialité et consensus coïncident-ils ?

On dit classiquement que « la collégialité, c'est le consensus ». Les échanges d'arguments sont anciens et font suite à la toute première querelle de la collégialité qui débute dès la mise en place en 1999 du premier gouvernement issu de l'Accord de Nouméa. Le Rassemblement, alors RPCR, n'ayant pas obtenu la majorité absolue au Congrès, a conclu une alliance avec la FCCI, grâce aux voix de laquelle il atteint la majorité. Mais ce choix fait immédiatement suite à la conclusion de l'Accord de Nouméa qui semblait plutôt se situer du côté de la recherche du consensus. Ce changement de logique apparaît inacceptable au FNLKS, car il le place dans la position du minoritaire, alors qu'il a rallié nettement plus de suffrages que la FCCI dissidente. Ce refus est encore accentué par le comportement peu conciliant de son partenaire à l'Accord, le Rassemblement, désormais adversaire politique. ***L'exclusion est ainsi au centre de la préoccupation majoritaire.***

Alors que le FNLKS, fidèle à sa logique, défend la thèse de la recherche systématique du consensus, le RPCR réplique que la collégialité *implique seulement l'obligation pour la majorité d'informer la minorité.*

Ce discours qui cantonne la collégialité à l'information et réserve à la majorité la décision est répété de manière récurrente depuis. Le débat entrainera encore la chute du gouvernement Frogier en 2002. Il est encore entendu aujourd'hui. A l'opposé, la conception commune qu'en ont les indépendantistes, dans leur diversité, est proche du palabre. Une discussion doit se poursuivre jusqu'à ce qu'un Accord puisse intervenir. C'est le consensus revendiqué à l'océanienne.

Yves Tavernier et Gilles Carrez, les rapporteurs socialiste et UMP de l'Assemblée nationale, s'étaient fait l'écho de cette conception dans un rapport

d'information en 2000 : « *La culture kanak est fondée sur la coutume et sur le consensus. Ce dernier suppose la poursuite des discussions, des palabres, jusqu'à la conclusion d'un Accord, qui, faute de satisfaire tout le monde, du moins ne mécontente personne* ». Et d'ajouter : « *Ce principe est difficilement conciliable avec le fonctionnement de la démocratie moderne, qui repose sur la décision majoritaire. Cette dernière s'impose à la minorité, qui doit l'accepter aussi longtemps qu'elle ne devient pas à son tour majoritaire et donc en état de la changer. Le mécontent se résigne, en attendant des jours plus favorables*²³ ».

A chaque fois, on se positionne alors dans une logique de blocs indépendantistes/non indépendantistes. ***La justification de la collégialité est de faire travailler ensemble les deux forces.*** Dans la conception classique, on pouvait assimiler consensus et collégialité, dès lors qu'il fallait associer les deux blocs.

Aujourd'hui, le retour de la logique majoritaire se fait *au détriment* des blocs. Il semblerait que ce qui est nocif en Nouvelle-Calédonie soit la logique de blocs homogènes monopolisant le pouvoir.

La logique majoritaire joue maintenant contre les blocs

C'est une logique très paradoxale ; le fait majoritaire renforce normalement les blocs. Dans le système calédonien, le fait majoritaire va servir à sortir des blocs et à recomposer à vie politique. *Mais ce fait n'est pas assumé.*

Suivant cette logique récente, on pourrait considérer que la collégialité, n'est pas, au sens strict le consensus, *mais plutôt l'impossibilité de faire des pactes majoritaires mono blocs.* De ce fait, ***la collégialité résiduelle se résumerait à :***

- la transparence de l'action,
- l'association et l'information en amont,
- le partage d'une parcelle de la compétence exécutive pour l'animation de certains secteurs.

On vit donc dans une coalition majoritaire de fait, la collégialité permettant de la masquer par la présence de tous au gouvernement. Et la collégialité n'est plus le consensus.

²³ Rapport d'information sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, 31 mai 2000, n° 2247, p. 48.

Mais cette notion nouvelle de collégialité n'est pas assumée, au motif du refus d'assumer la logique d'alliance ou de coalition. Tant Calédonie ensemble que les partis indépendantistes refusent le principe de discuter de « concessions ou de contreparties ». L'alliance mène au « *baiser de la mort* », c'est-à-dire que le premier qui la revendique avec les indépendantistes est mort. Cette notion provient de l'inscription dans la mémoire collective de l'alliance entre la FNSC (Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne) et le gouvernement Tjibaou en 1982, qui s'était heurtée à une radicalisation dévastatrice des esprits. **Le principal obstacle à l'évolution politique est ainsi dans les têtes, du côté politique non indépendantiste, et pas dans la loi.** Il n'y a pas à changer la loi, c'est-à-dire utiliser la voie institutionnelle, pour répondre à une crise qui reste encore de nature politique.

La situation actuelle pourrait s'assimiler à une ***phase intermédiaire de transition et de normalisation vers un exercice plus classique de la démocratie***. L'exercice classique est représenté par *le système de Westminster* : une majorité émerge des élections ; le leader de cette majorité devient Premier ministre ; si la majorité se décompose, on change de Premier ministre. Tant que les blocs politiques calédoniens étaient homogènes et incompatibles, une notion stricte de la collégialité a prévalu. Il s'agissait de se tolérer et le consensus évitait, autant que faire se peut, des mauvaises décisions qui auraient radicalisé les blocs. La paralysie gagnant et les blocs de fractionnant, on permet des alliances croisées tout en conservant la présence de tous au gouvernement.

Par certains côtés, ***cette évolution est positive et rejoint certains fondamentaux de l'Accord de Nouméa*** : rendre plus fluides les rapports politiques au Congrès et au gouvernement ; considérer que les voix indépendantistes au Congrès ne sont pas plus illégitimes que celles des non indépendantistes (ou, en son temps, du Front national). C'est d'ailleurs la sagesse de recommander des majorités croisées, car il arrivera un jour où la majorité politique au Congrès basculera en faveur des groupes indépendantistes. Les indépendantistes devraient-ils alors gouverner seuls ?

La modernité politique serait de pouvoir, en Nouvelle-Calédonie, **revendiquer** clairement, sur les questions essentielles de l'Accord de Nouméa comme sur les grandes réformes économiques et sociales, **un accord très**

large incluant nécessairement des indépendantistes et des non indépendantistes.

Ce changement relève des mentalités et pas de la loi. On dépasserait la simple notion de coexistence et on s'approcherait alors concrètement de la notion de « destin commun ».

Mathias CHAUCHAT
Professeur des Universités
Agrégé de droit public
Université de la Nouvelle-Calédonie
BP R4 98851 NOUMEA NOUVELLE-CALEDONIE
+687 290 356 +687 786 231 @ChauchatM
mathias.chauchat@univ-nc.nc - <http://larje.univ-nc.nc>