

La collégialité contre le désordre

Les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sont élus à la représentation proportionnelle. Cette disposition change fondamentalement la physionomie du système politique, basé sur une simple règle d'arithmétique électorale à peine tempérée par la modulation du nombre des membres du gouvernement. C'est la proportionnelle obligatoire qui donne à la collégialité calédonienne sa physionomie exceptionnelle. Il n'est pas sûr que la démocratie de concordance, chère aux Suisses, soit transposable sur le Caillou. L'exemple fidjien n'incite pas à l'optimisme. Mais le concept mérite qu'on tente une acclimatation.

La collégialité calédonienne suggère l'existence d'un « droit de veto implicite » des grandes formations sur une décision de l'exécutif, lorsqu'elle susciterait une hostilité manifeste, et d'une retenue parallèle de celui-ci à passer en force sur un tel dossier. Retenue majoritaire et veto minoritaire sur l'essentiel, c'est sans doute là l'équation possible de la démocratie de concordance. Il revient aux élus de forger ensemble une « coutume constitutionnelle », qui sera unanimement acceptée parce que considérée comme la règle de droit.

Collegial policy against disorder

The members of the government of New Caledonia are elected thanks to a system of proportional representation. This deeply changes the political system based on a simplistic electoral mathematics rule slightly limited by the possibility to choose the number of members of the government. The proportional representation gives the New Caledonian political system its exceptional characteristic. It is unlikely that the Swiss like democratic system may work in New Caledonia. The Fijian political organisation does not arouse optimism but its concept deserves to be adapted to New Caledonia.

The New Caledonian political system leads to the acknowledgement of a « right for implicit veto » used by the big parties in case of disagreement on any decision made by the executive power and on the other hand, of constraints that prevent the executive power from passing a project by force. The constraints placed upon the majority and the vetoes of the minority on what is essential undoubtedly make up the formula of a democracy of concordance. It is up to the elected representatives to create « a constitutional custom ».

Chapitre I

La collégialité contre le désordre

La collégialité issue de l'accord de Nouméa, d'abord revendication politique puis contentieuse, est devenue une expérimentation. Mise « au réfrigérateur » pendant 5 ans par l'existence d'une majorité RPCR-FCCI au congrès, puis le refus de siéger dans un même lieu, abruptement qualifié « d'annexe de la province Sud¹ » par les partis indépendantistes, la nouvelle configuration non majoritaire, issue des élections du 9 mai 2004², a imposé de la concrétiser.

La collégialité est une notion originale encore méconnue ; c'est un objet juridique non identifié. Grande oubliée des ouvrages sur les institutions calédoniennes³, elle n'est toutefois pas ignorée du droit constitutionnel, qui plus que le droit administratif pourtant applicable aux collectivités locales de la République, paraît la référence naturelle d'un pays sur la voie « d'une complète émancipation ». L'usage du simple vocable « gouvernement » nous y invite aussi naturellement.

L'accord de Nouméa mentionne au point 2.3 que « l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie deviendra un gouvernement collégial, élu par le Congrès, responsable devant lui ». La loi organique se borne à noter à l'article 128 : « Le gouvernement est chargé collégalement et solidairement des affaires de sa compétence. »

La collégialité va se révéler être un enjeu politique, parfois un combat. La tâche des juristes est de la définir⁴ : on proposera ici un exercice de concordance... Si la tâche des politiques est de la conquérir, l'exercice ne saurait aller jusqu'au désordre. La collégialité est le dernier rempart avant le régime d'assemblée.

-
1. Le gouvernement siège provisoirement dans un immeuble à l'origine construit pour l'extension des services de la province Sud et qu'il loue à la province. Par son architecture et son emplacement, le bâtiment, assez fonctionnel malgré tout, paraît manifester une subordination du gouvernement à l'institution provinciale.
 2. On se reportera à la configuration du congrès de la Nouvelle-Calédonie, figurant en annexe.
 3. Le mot ne figure par exemple pas dans les listes des 101 mots sur *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie*, ouvrage collectif sous la direction de Jean-Yves Faberon et François Garde, Île de lumière 2002.
 4. Suivant une méthode, étonnante pour autant qu'on y réfléchisse, mais si familière du droit administratif, il va falloir chercher à définir la collégialité au travers des conditions d'installation, de fonctionnement ou de démission de l'institution, c'est-à-dire faire découler la notion de son régime juridique...

UN EXERCICE DE CONCORDANCE

Un gouvernement « collégial » est constitué par plusieurs personnes, qui forment « un collège », selon le terme le plus souvent employé, un organe collectif. Lorsque ses membres sont réunis, cet organe prend les décisions gouvernementales.

Une notion pourtant classique

Issu d'expériences constitutionnelles diverses, françaises et étrangères, le gouvernement collégial a des règles autant juridiques que psychologiques⁵ :

La tradition constitutionnelle française

Le plus petit collège est évidemment composé de deux personnes. Les décisions y sont prises par accord entre elles. En dehors de l'Antiquité, il en fut ainsi du *duumvirat* provisoire du général Giraud et du général de Gaulle institué à Alger à partir du 3 juin 1943. Mais il n'a pas duré. Le système des trois consuls de l'an VIII n'était collégial qu'en apparence, le premier consul ayant l'absolue primauté sur les autres. Plus utilisable, l'exemple du Directoire, créé par la Constitution de l'an III, composé de 5 directeurs exerçant collégalement les fonctions de chef de l'État et les fonctions gouvernementales. Sans doute, les directeurs ne géraient-ils pas les départements ministériels, mais le Directoire disposait de la collaboration de ministres nommés par lui et qui étaient ses commis, ses subordonnés responsables uniquement devant lui. L'irresponsabilité politique était le deuxième caractère fondamental de ce gouvernement pleinement indépendant du Parlement : il ne pouvait être renversé par les chambres, de même que celles-ci ne pouvaient être dissoutes par lui. Le Directoire français ne constituerait pas une catégorie spéciale de gouvernements collégiaux si cette irresponsabilité ne le distinguait pas des autres gouvernements collégiaux responsables devant le Parlement, ceux des régimes parlementaires. Le terme de « Directoire » est ainsi réservé dans le vocabulaire constitutionnel aux exécutifs collégiaux irresponsables.

Le gouvernement collégial du régime parlementaire est la référence la plus adaptée. Responsable politiquement et solidairement, c'est-à-dire collectivement, devant le Parlement ou l'une de ses chambres, on appelle ce collège « le gouvernement » sans autre précision supplémentaire. Le système de gouvernement collégial est paradoxalement de beaucoup le plus répandu dans les démocraties. En effet, les gouvernements démocratiques concentrés dans un seul homme sont exceptionnels. Il n'en existe presque qu'un seul exemple stable et durable, efficace et démocratique, celui du président des États-Unis d'Amérique. Partout ailleurs, ce sont des collèges qui gouvernent, que ce soit en Suisse, c'est-à-dire dans l'unique régime directorial fonctionnant jusque maintenant, ou dans les autres régimes, c'est-à-dire parlementaires.

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

La collégialité serait ainsi si répandue que les auteurs de droit constitutionnel en ont formalisé les caractères. Selon Jacques Cadart, « le collège gouvernemental prend en principe ses décisions à la majorité de ses membres, mais en pratique il ne fonctionne de manière satisfaisante et durable que si les décisions sont prises à l'unanimité. La majorité suffit pourtant à condition que la minorité accepte d'endosser les décisions de la majorité, sinon le collège se disloquerait. Il faut, en effet, que les décisions apparaissent comme étant celles du collège tout entier et par conséquent que la minorité accepte de se soumettre publiquement à la majorité et ne fasse jamais état de ses dissensions avec celle-ci. Cela suppose le secret des délibérations du collège. Si cependant, un membre ne veut pas accepter la responsabilité des décisions prises à la majorité, il doit démissionner⁶. » « En somme, affirme encore l'auteur, les décisions des gouvernements collégiaux sont presque toujours adoptées à l'unanimité en raison de la vie interne du collège et de la psychologie qu'elle donne à ses membres⁷... »

L'existence d'un chef de gouvernement n'empêche pas la collégialité. Encore ne faut-il pas en conclure que le collège est subordonné à son chef. Si le gouvernement demeure collégial, c'est que justement le chef du gouvernement ne peut rien sans l'accord du collège dont il fait partie : c'est toujours le collège qui décide. Dans la plupart des configurations parlementaires néanmoins, l'existence d'un chef avec une réelle autorité, conduit à une nouvelle règle qui se conjugue à la précédente : lorsque le collège décide à la majorité, cette majorité doit toujours comprendre le président du gouvernement. On peut ainsi résumer la règle : aucune décision du collège sans l'accord de son chef, mais aucune décision du chef de gouvernement sans le gouvernement collégial. La collégialité est décidément peu compatible avec un régime autoritaire. Et lorsque le chef de gouvernement est minoritaire dans un régime parlementaire, le gouvernement est prêt de s'effondrer.

La collégialité n'exclut pas non plus l'existence de secteurs ministériels. Bien au contraire, la répartition entre les membres du gouvernement collégial de départements ministériels faciliterait la collégialité. Chaque membre du collège, disposant d'attributions subordonnées aux décisions collégiales, a besoin de l'accord de tous. Il est plus facile pour tous de s'accorder des concessions mutuelles lorsqu'apparaissent des difficultés pour obtenir un accord unanime, plutôt que de parvenir à des décisions majoritaires qui indisposeraient durablement une minorité. Aucun ministre n'est entièrement soumis au collège, mais aucun n'est pleinement indépendant : tous ont besoin des uns et des autres, et c'est pourquoi les décisions sont le plus souvent adoptées à l'unanimité.

Telles seraient les règles qui régiraient inévitablement tout organe collégial en vertu de sa nature même : décision en principe à la majorité, endossement par la minorité de la responsabilité des décisions de la majorité en respectant le secret de leurs dissensions, et démission obligatoire des membres minoritaires qui s'y refuseraient.

Ces règles elles-mêmes, si elles ont le mérite de former une typologie et paraissent fortement ancrées dans l'analyse politique, collent parfois mal à la pratique institutionnelle. C'est sans doute Olivier Duhamel qui, sans en contester les principes, en fait la

6. *Ibid.*, p. 345.

7. *Ibid.*, p. 348.

critique la plus cruelle à l'observation du gouvernement sous la V^e République : « À s'en tenir à la lettre, le gouvernement occupe une place tout à fait centrale dans la décision politique. Et pourtant... Le Premier ministre existe, sauf exception. Un ministre peut exister, par exception. Il n'y a pas d'exemple de décisions prises collectivement par cette entité, après délibération et à la majorité des votants. Le gouvernement délibère parfois (...). Il réfléchit à l'occasion⁸. » Mais ce n'est pas parce que la pratique française préfère la concentration du pouvoir au débat que collégialité n'existe pas dans les régimes démocratiques.

Elle demeure toutefois encore invoquée, particulièrement dans les situations politiques de faiblesse, comme formule incantatoire face à l'incohérence ou l'inexistence : Le Premier ministre Dominique de Villepin l'a ainsi utilisée lors de la formation de son gouvernement. Interrogé sur le fait de savoir si Nicolas Sarkozy avait le rôle de vice-Premier ministre ou de Premier ministre bis, il a esquivé en lançant : « Le président de la République m'a confié une lourde tâche, c'est de diriger un gouvernement de service public et j'entends que ce gouvernement soit mené dans la collégialité, chacun à sa place⁹. »

Hors la tradition constitutionnelle française, on retrouve aussi ailleurs des expériences collégiales originales.

Les expériences extérieures originales

On recense ici trois expériences majeures et originales de collégialité, dont la durée est source d'enseignements : la Constitution de l'Église, l'Europe communautaire et la Suisse et ses cantons. Dans les trois cas, il a fallu surmonter des tendances centrifuges et la grande variété des composantes de l'exécutif, qui ne reflétait pas une majorité classique. Ces exemples renforcent plutôt les critères nationaux en les universalisant. On note ensuite dans la zone Pacifique et l'arc mélanésien, une situation de collégialité qui a des similitudes avec celle de la Nouvelle-Calédonie, mais qui est, au contraire des autres expériences recensées, marquée par sa précarité, la Constitution fidjienne.

- La Constitution de l'Église est un syncrétisme, un système qui a tenu avec le temps à fondre plusieurs doctrines différentes, de la primauté et de l'infaillibilité du Pontife romain à la collégialité des évêques. Le concile Vatican II, qui s'est déroulé de 1962 à 1965 et regroupait 2 500 évêques venant du monde entier, a été largement le concile de la collégialité de l'épiscopat.

La nature du collège épiscopal qui provenait du mot lui-même, fit hésiter de nombreux pères : « Dans son sens strict, "collège" signifie une société de collègues égaux en dignité et en pouvoir. Le chef du collège n'est que le mandataire de ses pairs et il n'agit qu'en vertu des pouvoirs qu'il lui délègue. Mais ce mot peut désigner aussi une société hiérarchisée, composée de membres inégaux et dont le chef possède des pouvoirs personnels

8. Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Seuil, 1993, p. 239.

9. AFP, 9 juin 2005.

qu'il ne tient pas de ses collègues¹⁰. » C'est plutôt cette seconde conception qui l'a emporté, puisque la Constitution désigne par ce mot un groupe stable, qui rassemble dans son unité le pape, successeur de saint Pierre, et les évêques, successeurs des Apôtres¹¹. Le pape n'est donc pas seulement le chef du collège épiscopal, ne possédant que les pouvoirs du collège et qu'il ne pourrait exercer que dans la dépendance de ses membres. Il jouira personnellement du pouvoir de « lier et de délier » qui implique non seulement le pouvoir de remettre les péchés, mais aussi celui de gouverner, ces titres désignant dans l'Écriture les prérogatives du Christ lui-même¹². Vatican II, comme d'ailleurs auparavant Vatican I, reconnaît ainsi au Pape des prérogatives personnelles¹³.

Le pouvoir collégial tente la synthèse de ces conceptions en étant ainsi défini : « Au corps des Évêques uni au Souverain Pontife, jamais sans lui, est attribué aussi le souverain pouvoir sur l'Église universelle. Le collège comprend nécessairement et toujours son chef, qui, dans son sein, garde intacte sa charge de Vicaire du Christ et de Pasteur de l'Église universelle¹⁴. » Aussi le texte de la Constitution de l'Église affirme-t-il fortement que jamais ce pouvoir collégial ne peut s'exercer sans le consentement de son chef. L'exercice du pouvoir collégial exige que tous les membres du Corps épiscopal puissent y participer. Ce pouvoir n'appartient pas aux évêques pris isolément, ni même à des groupes d'évêques, il appartient à tout le collège uni à sa tête. Aussi ne peut-il être exercé que par l'unanimité morale des évêques unis au Pape.

L'Église conserve ainsi, en fidélité au passé, une vision qui reste assez centralisée et unanime, finalement équivoque, de la collégialité.

- L'Union européenne a elle aussi laissé une large place à la collégialité.

La Commission européenne n'est pas, ou pas encore, un gouvernement, comme on peut l'envisager sous l'angle national. Dans l'esprit des traités fondateurs, cette institution supranationale était destinée à promouvoir l'intérêt commun, indépendamment des États membres. Nommée initialement d'un commun accord par les États membres, elle reflète dans sa diversité la pluralité des majorités nationales. Les grands courants politiques de l'Union, comprenant toujours des libéraux, des chrétiens démocrates et des socialistes ou sociaux-démocrates, y sont représentés conjointement.

10. « La collégialité de l'épiscopat d'après la Constitution dogmatique *Lumen Gentium* », par M.-R. Gagnebet O.P., expert au Concile, revue *Itinéraires*, n° 92, avril 1965, p. 4.

11. Code de droit canonique *Auctoritatis Iohannis Pauli PP. II Promulgatus Datum Romae, die xxv Ianuarii, anno MCMLXXXIII*, chapitre I. Le Pontife romain et le collège des évêques Can. 330 – « De même que, par disposition du Seigneur, saint Pierre et les autres Apôtres constituent un seul collège, d'une manière semblable le Pontife Romain, successeur de Pierre, et les Évêques, successeurs des Apôtres, sont unis entre eux », www.vatican.va

12. R.-P. Benoît, professeur à l'École biblique de Jérusalem, *Exégèse et théologie*, éd. du Cerf, 1961, II, p. 280.

13. Can 331 à 333.

14. M.-R. Gagnebet, précité, p. 7. Can. 336 : « Le collège des Évêques dont le chef est le Pontife Suprême et dont les Évêques sont les membres en vertu de la consécration sacramentelle et par la communion hiérarchique entre le chef et les membres du collège, et dans lequel se perpétue le corps apostolique, est lui aussi en union avec son chef et jamais sans lui, sujet du pouvoir suprême et plénier sur l'Église tout entière. »

Chaque membre de la Commission se voit confier la responsabilité d'un portefeuille. C'est le président qui répartit discrétionnairement les portefeuilles entre les commissaires. Afin d'éviter, à l'avenir, toute immixtion des États membres dans cette répartition, le traité de Nice précise qu'il revient au président seul de décider de l'attribution des différents domaines pour assurer « la cohérence, l'efficacité et la collégialité » de l'action de l'institution¹⁵. Il est libre, par ailleurs, le cas échéant, de procéder à tous les remaniements nécessaires en cours de mandat. L'attribution d'un domaine de compétence ne confère pas aux commissaires de pouvoir de décision propre. Ils sont seulement chargés de la préparation des travaux de la Commission dans ce secteur et de l'application des décisions qui y sont prises. Toute décision, prise de position ou déclaration d'un membre de la Commission est considérée comme l'expression de la volonté de l'ensemble du collège et engage l'institution tout entière. Tous les membres de la Commission sont donc collectivement responsables, tant politiquement que juridiquement, de l'ensemble des décisions arrêtées. La violation du principe de collégialité entache l'acte d'inexistence. Ainsi, la Commission ne peut adopter d'actes qu'au cours de ses séances collégiales, lors de ses réunions hebdomadaires ou supplémentaires, quoique, pour faciliter le fonctionnement pratique de la Commission, le principe de collégialité ait été aménagé par l'institution d'une procédure écrite ou le recours au système des délégations.

Comme le faisait remarquer Michel Barnier, alors ministre des Affaires étrangères et qui se référait à son expérience de commissaire, « la collégialité place la Commission dans une situation très différente de celle d'un gouvernement. Chaque commissaire est en effet personnellement responsable de ce que font les autres et peut bloquer leurs initiatives pour négocier la proposition finale. La collégialité est un acquis de la construction communautaire qui joue le rôle d'arbitrage d'un Premier ministre entre les ministres d'un gouvernement. Elle permet aujourd'hui à vingt personnes de construire ensemble la proposition de la Commission¹⁶. » On enregistrera avec intérêt la remarque, peut-être involontairement impertinente, que la collégialité puisse se substituer avec profit à un chef de gouvernement...

On note toutefois une « parlementarisation » croissante du système européen : le mécanisme de nomination est devenu plus complexe, intégrant l'investiture du Parlement européen, et la désignation du président et des autres membres de la Commission, non plus d'un commun accord par les gouvernements des États membres, mais à la majorité qualifiée¹⁷. Néanmoins, le vote intervient sur une liste de personnalités établie conformément aux propositions des États membres. Un État ne peut donc pas se voir imposer la nomination d'un national *non grata*. La Commission ainsi composée reste soumise dans son ensemble à un vote d'approbation du Parlement européen à la majorité des suffrages exprimés. Avant ce vote d'investiture, le Parlement a développé, en marge du

15. Article 217 du traité modifiant le traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes, issu du traité de Nice.

16. Déclaration de Michel Barnier, ministre des Affaires étrangères, devant la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2004 (compte rendu n° 86).

17. Article 214 CE du traité modifié.

traité, une pratique d'audition des commissaires par les commissions parlementaires compétentes pour vérifier si ceux-ci remplissent les conditions de compétence générale et d'indépendance prévues à l'article 213 CE.

Cette complexification des règles repose pourtant sur une idée simple et qui progresse doucement : la Commission doit devenir plus homogène et plus cohérente et, si c'est absolument nécessaire pour cela, refléter une majorité.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe franchissait une nouvelle étape en mentionnant explicitement, à son article I 27, que le Conseil européen, à la majorité qualifiée, proposait au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission, « en tenant compte des élections au Parlement européen ». Il s'agissait là d'une approche majoritaire plus classique de la fonction.

La notion de collégialité à l'européenne a permis à la Commission, dont l'hétérogénéité politique a toujours été une caractéristique, de fonctionner durablement et, malgré les crises, avec un certain succès. La collégialité ne disparaît pas aujourd'hui, mais sa principale originalité due à l'absence de majorité politiquement cohérente, s'inscrit peut-être à moyen terme dans une phase transitoire. L'Europe politique, si elle se construit en définitive, rentrera « dans le rang » et devrait rejoindre une conception parlementaire plus classique...

- L'expérience suisse doit être analysée avec attention, car elle est une grande source d'enseignement pour la Nouvelle-Calédonie. La collégialité y est revendiquée et proclamée comme une originalité helvétique, parfois aussi décriée.

La Suisse est une réalité complexe et la géographie y rencontre l'histoire : il y a 26 cantons différents, identifiables, qui sont des vallées pas toujours franchissables à certains moments de l'année. Ces cantons se sont unis dans une confédération qui est devenue un État fédéral et la Constitution date de 1874. Allemand, français, italien et romanche sont les quatre langues officielles. De plus, il y a deux confessions religieuses : Protestants et Catholiques. Il y a un « côté calédonien » dans ce pays.

Le pouvoir exécutif y est collégial. Il est représenté par le Conseil fédéral qui comprend 7 membres désignés pour 4 ans par l'Assemblée fédérale et qui ne peut le renverser. C'est une collégialité copiée sur le directoire de l'an III, mais elle est restée authentique : il n'y a pas de pouvoir hiérarchique au sein du Conseil fédéral ; on y trouve la traduction de la composition de l'Assemblée fédérale¹⁸. C'est la « formule magique¹⁹ » qui

18. L'Assemblée fédérale se compose de deux Chambres : le Conseil national qui représente le peuple et le Conseil des États, successeur de la Diète et représentant des cantons. Les deux Conseils sont égaux : les décisions ne peuvent être prises qu'avec l'accord de l'un et de l'autre.

19. En décembre 1959, quatre sièges étaient à repourvoir. À l'instigation des conservateurs chrétiens-sociaux (auj. PDC), on attribua deux sièges aux radicaux (qui venaient d'obtenir 24 % des voix aux élections au Conseil national), deux au PDC (23 %), deux aux socialistes (26 %) et un au PAB (auj. UDC, 12 %). Le PS entra ainsi durablement au gouvernement, dont il était absent depuis 1953. Avant même l'élection, l'expression *magische Formel* apparut dans la *NZZ* du 26 novembre 1959 et sa variante *Zauberformel* dans l'*Aargauer Volksblatt* du 4 décembre. La *Gazette de Lausanne* employa « formule magique » le 11 décembre ; jusqu'alors, elle avait écrit « formule proportionnelle ». Le Tessin (*Gazetta Ticinese* du 11 décembre) traduisit par *formula magica*. Dictionnaire historique de la Suisse. <http://www.dhs.ch>

ordonne depuis 1959 la répartition des sièges au Conseil fédéral proportionnellement à la force électorale des grands partis.

La formule est née sous le poids de la menace de la démocratie directe, qui est une autre grande originalité suisse. Un tel gouvernement pluraliste intègre toutes les grandes forces capables de lancer un référendum et de le mener à terme et a pour but la recherche du consensus. Ses défenseurs considèrent que l'alternative, à savoir un exécutif qui s'appuierait sur une courte majorité, serait moins efficace, parce que l'opposition pourrait sérieusement entraver son action par un recours accru au référendum populaire. La collégialité est supposée créer l'unité, tempérer et brider l'autorité individuelle ; dans ce sens, elle est l'expression d'une séparation des pouvoirs maximale. Elle s'inscrit dans la tradition suisse de la représentation proportionnelle qui considère l'égalité comme un principe régulateur, le reflet d'une communauté pluraliste cultivant le principe intégrateur du compromis.

Sous sa forme républicaine, la collégialité est une composante centrale de l'organisation gouvernementale suisse. Elle repose sur un ensemble d'individus dont la position est légitimée par les résultats des élections et qui agissent comme une unité juridique. Idéalement, les membres de ce collège, égaux en droits, remplissent leurs tâches sans que l'un d'eux impose sa volonté aux autres. La collégialité implique un code de conduite auquel sont soumis les membres du collège ; il les engage en particulier à défendre publiquement les décisions prises selon le principe de la majorité et à les assumer.

Chaque conseiller fédéral est à la fois le chef d'un département de l'administration fédérale et un des membres, égaux en droit, du gouvernement. Par conséquent, il n'y a pas de chef du gouvernement ; le président de la Confédération, dont le mandat est limité à un an, *primus inter pares* selon une formule utilisée dès 1913, dirige formellement les travaux du collège gouvernemental, mais n'a aucune prérogative réelle. Ce n'est pas lui, mais le Conseil fédéral en tant que tel qui reçoit les chefs d'État étrangers en visite officielle.

La réforme de ce gouvernement et le renforcement de la collégialité dans les affaires qui lui restent réservées ne cessent toutefois de faire l'objet de discussions, de motions politiques et de projets. On parle d'augmenter le nombre de conseillers fédéraux, mais aussi de donner plus de poids au président de la Confédération. Assumée tour à tour par chacun des membres du gouvernement, cette fonction souffre de la faiblesse caractéristique de la collégialité. Mais un certain consensus demeure, la réforme pouvant se révéler pire que le maintien du système en l'état.

Joseph Deiss, le président de la Confédération, résumait ainsi les controverses le 15 décembre 2004²⁰ sur les menaces qui pèseraient sur le principe de collégialité : « Le débat public sur cette question n'a pas reflété le fonctionnement réel du Conseil fédéral. Mais il est clair que le gouvernement est composé de fortes personnalités, dont les positions politiques sont très tranchées. De ce fait, les discussions sur des questions clés peuvent être très dures. Mais, sur le plan humain, le climat est excellent et nous sommes à même de travailler efficacement. (...) Notre pays ne peut fonctionner correctement

20. *Swissinfo*, <http://www.lagruyere.ch>

qu'en continuant de chercher des solutions consensuelles. Dans un système basé sur la démocratie directe, un gouvernement d'alternance n'est pas tenable à long terme. Or, pour trouver des solutions satisfaisantes pour la majorité des citoyens, toutes les grandes forces politiques doivent être intégrées au sein du gouvernement. »

Le régime suisse est plein d'enseignements. Le premier est que la collégialité, dans le régime qui l'a pratiquée le plus assidûment et de la manière la plus intense, n'est pas « un long fleuve tranquille » et que la contestation du principe est inhérente à la faiblesse de l'autorité centrale du gouvernement et aux débats internes permanents qui accompagnent toute décision. Le second est que la collégialité, en Suisse, ne signifie pas l'absence de vote majoritaire. La solidarité gouvernementale doit surmonter, malgré le pluralisme interne du collègue, l'expression majoritaire.

Dans le Pacifique, la Constitution de Fidji est également une source de réflexion, plutôt antinomique de la sage continuité suisse.

• La Constitution fidjienne

Depuis de nombreuses décennies, une profonde rivalité oppose les Indiens, importés massivement pour la culture de la canne à sucre par le colonisateur britannique, et les Mélanésiens d'origine, c'est-à-dire les Indo-Fidjiens et les Mélano-Fidjiens, souvent abruptement qualifiés d'« Indiens » et de « Fidjiens ». Leur difficile coexistence avait déjà provoqué des émeutes interethniques en 1959 avant l'indépendance. Les Britanniques vont consentir en 1975 à l'indépendance de leur colonie, non sans avoir accordé aux Mélano-Fidjiens une large prééminence dans l'appareil de l'État, ainsi que le contrôle de la police, de l'armée et le maintien de leur monopole foncier. Les Fidji restèrent membres du Commonwealth, face à l'inquiétude des Indo-Fidjiens qui voyaient les avantages de l'indépendance leur échapper. Les rapports entre les deux grandes communautés restèrent tendus jusqu'en 1987 alors qu'un coup d'État militaire renversait un gouvernement d'union dominé par les Indo-Fidjiens. À la suite d'une seconde intervention militaire en septembre de la même année, les Fidji furent exclues du Commonwealth et se proclamèrent alors comme la « République des Fidji » en octobre 1987. Bien que condamnés par la communauté internationale, les Mélano-Fidjiens obtinrent une révision de la Constitution légitimant leur domination politique et renforçant leur représentation parlementaire. Beaucoup d'Indo-Fidjiens décidèrent de quitter définitivement l'archipel.

En 1990, la promulgation d'une nouvelle Constitution contribua à renforcer la prépondérance politique des Mélano-Fidjiens en leur assurant un minimum de 37 sièges sur 70. En 1997, une commission parlementaire, formée de représentants des communautés fidjienne et indienne, fut créée afin de réviser la Constitution de 1990 et elle remit un rapport unanime en juin 1997. Malgré l'opposition des nationalistes fidjiens, les modifications prévues à la Constitution devaient permettre une représentation plus équitable des Indo-Fidjiens dans la vie politique du pays. Ainsi, la nouvelle Constitution de 1997 précise que les Mélano-Fidjiens disposeront dorénavant de 23 sièges

(au lieu de 37) à la Chambre des représentants, les Indo-Fidjiens en auront 19²¹. Ces dispositions devaient permettre désormais la formation d'un gouvernement comprenant des ministres des deux communautés. Les îles Fidji ont alors été réadmissées au sein du Commonwealth en 1998.

Innovation majeure de la Constitution de 1997, l'introduction d'un gouvernement multipartite a été voulue par les constituants comme symbole de l'association de toutes les communautés au plus haut niveau du pouvoir à Fidji²². Elle est contemporaine de l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998. L'article 99 de la Constitution relatif au gouvernement (*Cabinet*) est ainsi rédigé :

« 99. (1) le président nomme et renvoie les autres ministres conformément à l'avis du Premier ministre. (2) Pour pouvoir être nommé, un ministre doit être membre de la chambre des représentants ou du sénat. (3) Le Premier ministre doit établir un Cabinet multipartite conformément aux dispositions du présent article et comportant un tel nombre des ministres qu'il ou elle détermine. (4) Sous réserve des dispositions du présent article, la composition du Cabinet doit, autant que possible, représenter de manière juste les partis représentés dans la Chambre des représentants. (5) Lorsqu'il compose le Cabinet, le Premier ministre doit inviter tous les partis, dont les membres à la Chambre des représentants constituent au moins 10 % de sa composition globale, à faire partie du Cabinet proportionnellement à leurs nombres dans la Chambre. (6) Si le Premier ministre choisit pour la nomination au Cabinet une personne d'un parti qui représente moins de 10 % de la composition globale de la chambre des représentants, ce choix est considéré, pour l'application du présent article, être un choix d'une personne du propre parti du Premier ministre. (7) Lorsqu'un parti décline l'invitation du Premier ministre à entrer dans le Cabinet, le Premier ministre doit partager les postes ministériels auxquels ce parti aurait eu droit parmi les autres partis (y compris le sien) dans la proportion, autant que possible, de leurs droits respectifs résultant de l'alinéa (5) ci-dessus. (8) Si tous les partis (à l'exception de celui du Premier ministre et ceux d'une éventuelle coalition) partie déclinent une invitation du Premier ministre à faire partie du Cabinet, le Premier ministre peut s'adresser à son propre parti ou à ceux qui sont en coalition avec lui pour pourvoir les postes ministériels. (9) En choisissant des personnes d'autres partis que le sien pour la nomination comme ministres, le Premier ministre doit le faire en accord avec les chefs de ces partis. »

Si le processus de formation du gouvernement commence classiquement par la nomination par le président, à son entière discrétion, d'un membre de la chambre des

21. Sur les 71 membres élus, les Mélando-Fidjiens élisent 23 représentants, les Indo-Fidjiens 19, les Rotumans 1, les électeurs qui ne relèvent d'aucunes des listes ci-dessus 3 et 25 sièges sont élus par des électeurs inscrits sur une liste ouverte à toutes les communautés.

22. On se reportera pour l'analyse à Victor David, « Sociétés plurielles océaniques et démocratie », mémoire de DEA, *Sociétés et Cultures dans le Pacifique insulaire* de l'université de la Nouvelle-Calédonie, 2004, p. 125 et suivantes.

représentants qui peut former un gouvernement qui a la confiance de la chambre, la formulation empruntée au système traditionnel de Westminster revêt pourtant une importance inédite du fait que tous les principaux partis sont autorisés à faire partie du gouvernement. À Fidji, comme le souligne Victor David, « le Premier ministre doit en effet inviter les partis qui ont 10 % d'élus à la Chambre à faire partie du Gouvernement, sans aucune négociation possible ni nécessaire. Il n'a pas de marge de manœuvre : il doit s'adresser aux chefs des partis, évitant ainsi des risques "d'influences" de toute sorte sur les individus. Il peut, pour s'assurer une majorité à l'assemblée, sacrifier le quota de son propre parti, négocier et inviter des partis minoritaires (– de 10 %) à faire partie du Cabinet²³. » Le Premier ministre fidjien est toutefois libre de la taille de son cabinet et s'il a l'obligation d'inviter les partis ayant plus de 10 % d'élus à la chambre des représentants, ces derniers ne sont pas obligés d'accepter ; malgré la lettre de l'article 99 (7), rien n'empêcherait, par refus successifs des autres groupes, un gouvernement homogène. De plus, la Constitution de 1997 ne prévoyait presque rien pour le fonctionnement de cette collégialité innovante, ce qui devait laisser place à une grande liberté de négociation et de compromis entre les acteurs politiques concernés. Le proche avenir allait bientôt montrer les limites du raisonnement.

Les élections se tiennent en 1999. Pour la première fois dans l'histoire de l'archipel, un Indo-Fidjien, Mahendra Chaudhry, est nommé Premier ministre de Fidji. Mais ce changement ne sera pas longtemps toléré. Ainsi, c'est dans sa propre coalition que le Premier ministre entend les premières demandes de démission en faveur d'un Fidjien de souche. Le lancement de la réforme foncière précipite la crise. Le 19 mai 2000, sept hommes armés et masqués sous la direction de George Speight font irruption au Parlement de Fidji, prenant en otages le Premier ministre et quelque 40 membres du gouvernement et du Parlement. M. Speight proclame prendre tous les pouvoirs exécutifs, y compris les pouvoirs du président, et annonce la révocation de la Constitution. À la suite de cet acte illégal, le 27 mai, le président Ratu Sir Kamisese Mara est obligé de limoger le Premier ministre démocratiquement élu et son gouvernement, puisqu'ils n'étaient plus en mesure d'exercer leurs fonctions. Le président a également annoncé que la Chambre des représentants serait suspendue pendant six mois ; le 29 mai, le chef des armées, le contre-amiral Frank Bainimarama, s'empare du pouvoir exécutif et décrète la loi martiale. Le 30 mai, le nouveau gouvernement militaire promulgue un décret révoquant la Constitution de 1998.

Par la suite, les événements à Fidji ont pris un tour plus encourageant que ne le laissait présager la situation existante en mai 2000.

Dès le 4 juillet 2000, un Indo-Fidjien, Prasad Chandrika, saisit la justice, qui venait d'être rétablie, d'une demande tendant à l'annulation du décret portant abrogation de la Constitution de 1997. La *High Court of Fidji islands* déclare, dans son jugement du 16 novembre 2000, le gouvernement intérimaire inconstitutionnel, la Constitution de 1997 n'ayant pu être abrogée légalement le 29 mai 2000. Le gouvernement de Laisenia Qarase fait appel. Le 1^{er} mars 2001, dans un arrêt très attendu par toutes les parties, la cour d'appel confirme le jugement et contraint le gouvernement Qarase à démissionner.

23. *Ibid.*, p. 131.

Les élections auront lieu les 23 août et 7 septembre 2001. Le nouveau parti créé par Laisenia Qarase, le SDL²⁴, remporte les élections. Il est désigné à nouveau Premier ministre et doit former son gouvernement. Le FLP²⁵ qui a obtenu 38 % des suffrages demande à être représenté dans le Cabinet.

La demande de Mahendra Chaudhry de bénéficier de 38 % des postes ministériels est donc rejetée par le Premier ministre qui estime qu'un gouvernement composé de cette manière ne peut fonctionner. S'adressant à la presse le 16 septembre 2000, le Premier ministre Qarase fait savoir qu'il n'a aucune intention de travailler avec le FLP, qu'il se pliera néanmoins à l'obligation constitutionnelle d'inclure des ministres de ce parti, mais que ceux-ci n'obtiendront pas de postes importants. Mahendra Chaudhry refuse et saisit la justice pour non-respect de la Constitution de 1997 sur la composition du gouvernement.

Le 15 février 2002, la cour d'appel de Fidji rend son avis, qui a force contraignante. Elle donne raison à Mahendra Chaudhry et déclare inconstitutionnel le gouvernement dans la mesure où le FLP, parti remplissant les conditions fixées à l'article 99-5 de la Constitution, ne fait pas partie du Cabinet. La Cour estime que Laisenia Qarase, en n'incluant pas de ministres du FLP dans la liste qu'il a proposée au président de la République, a violé le texte constitutionnel. Il fait appel. Ce n'est que le 18 juillet 2003 que la Cour suprême de Fidji rend son verdict. Elle confirme l'avis de la cour d'appel rendu en février 2002, en déclarant que le FLP ayant obtenu plus de 10 % des sièges à la Chambre des représentants et 38 % des voix aux élections de 2001 aurait dû faire partie du Cabinet proportionnellement. Le Premier ministre, ainsi qu'il l'avait dit en février 2001, se range à la position de la Cour suprême et saisit le leader du FLP en l'invitant à participer au Cabinet avec 14 postes ministériels.

C'est le début d'une nouvelle bataille juridique, celle des chiffres. Mahendra Chaudhry refuse de participer au Cabinet s'il n'obtient pas 17 postes de ministres qui, selon lui, correspondent à la réelle force du FLP à la Chambre des représentants, s'appuyant sur une interprétation de la Cour suprême elle-même. Laisenia Qarase refuse de satisfaire à la demande du leader du FLP, estimant de son côté ne pas être lié par une interprétation de la Cour suprême. Celle-ci est donc à nouveau saisie, par le président de la République, pour décider du nombre de postes ministériels auxquels a droit chaque parti politique. La Cour suprême a rendu son verdict le 9 juillet 2004, renvoyant dos à dos Qarase et Chaudhry²⁶.

24. SDL : *Soqosoqo Duavata ni Leuvenivanua* ou Parti unifié fidjien.

25. FDL : *Fidjian Labour Party*.

26. La crise est relatée par Victor David, précité, p. 141. Il nous livre l'explication suivante : « Pour M. Qarase, sur la base d'un cabinet de 36 ministres, son parti, le SDL, représentant 45 % des 71 membres de l'assemblée, a droit à 16 postes ministériels. Le FLP disposant de 39 % de la totalité des membres de la chambre a droit à 14 postes. Les 6 postes restants sont attribués, selon M. Qarase, à la discrétion du Premier ministre. Le leader du FLP, M. Chaudhry a, lui, une interprétation différente. Pour lui, il faut tenir compte non pas de la totalité des 71 membres de l'assemblée pour déterminer la proportion des partis ayant plus de 10 % d'élus mais du total formé par les membres des partis éligibles au Cabinet. Les deux partis éligibles au Cabinet après les élections de 2001 sont le SDL et le FLP, totalisant 60 élus à eux deux. Ainsi, toujours dans l'hypothèse d'un gouvernement de 36 ministres, le SDL a droit à 53 % des postes, soit 19 ministres et le FLP,

Toujours est-il que dans la pratique, la décision de la Cour suprême n'a rien réglé sur le sort du gouvernement multipartite voulu par le texte constitutionnel et la situation reste en l'état. L'innovation constitutionnelle n'a pu surmonter les antagonismes. Le slogan touristique « Fidji, le monde tel qu'il devrait être », laisse toujours un peu songeur...

La collégialité paraît malgré tout, dans sa diversité, assise comme une notion sinon classique, du moins fréquente de la science politique. En quoi peut-on y lire une innovation originale de l'accord de Nouméa ? Parle-t-on bien de la même chose ?

Des emprunts composites

Le système politique issu de l'accord de Nouméa a construit le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en empruntant des traits classiques issus en partie de la tradition constitutionnelle française, mais aussi en les assortissant de quelques règles différentes. Leur conciliation, si elle est possible, fait l'originalité calédonienne.

Les emprunts classiques

Le nombre des membres du gouvernement est de 5 à 11, fixé préalablement à son élection par délibération du congrès²⁷. Il y a là une disposition classique qui laisse une certaine marge de manœuvre au congrès. Un nombre minimum de membres semble en effet nécessaire pour qu'un gouvernement collégial puisse effectivement et durablement fonctionner. Ce minimum paraît être de cinq personnes. Avec deux hommes, l'un domine l'autre. À trois, il doit presque toujours en être de même et l'expérience des trois consuls pèse sur la mémoire historique. S'il y en a quatre, la paralysie est imaginable, faute de majorité possible en cas de division par moitié. Au contraire, à partir de cinq personnes, un gouvernement collégial paraît capable de fonctionner de manière à peu près satisfaisante, la minorité de deux membres pouvant grandement gêner la majorité de trois en cas de désaccord. Au-delà de onze, 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 ; plus le gouvernement s'élargit, plus la diversité ou l'hétérogénéité – y compris l'ouverture inévitable

avec ses 47 %, à 17 ministres. La Cour suprême, par une majorité de 4 juges sur 5 refuse ces deux interprétations tout en donnant raison aux deux dirigeants ! La Cour estime en effet que si le Cabinet est uniquement composé de membres de partis politiques, c'est alors l'interprétation de Chaudhry qui prévaut. Mais une telle composition n'est pas obligatoire. Selon les 4 juges, le Premier ministre peut choisir de nommer des élus indépendants ou des sénateurs non inscrits au sein du Cabinet. La seule règle à respecter est la proportionnalité entre les partis éligibles à des postes au sein du Cabinet, par rapport au pourcentage de leur présence à la Chambre des représentants. Ainsi, toujours dans l'hypothèse de 36 ministres, si le Premier ministre décide d'inclure 4 ministres indépendants, alors le SDL aurait 17 ministres et le FLP 15 ministres. Le 5^e juge, pour sa part, estime que la Constitution ne permet pas au Premier ministre de nommer des membres indépendants à moins de les prendre dans le quota de son propre parti. »

27. Article 109 LO.

aux opposants de l'accord de Nouméa – s'y exprime, mais plus la balkanisation guette. La loi organique, s'agissant de la représentation des groupes politiques, renvoie ainsi à bon escient au règlement intérieur du congrès pour la fixation du nombre minimal de ses membres permettant de constituer un groupe. Afin de préserver la maîtrise des groupes sur leur représentation, il prévoit que les électeurs ne peuvent ni ajouter des noms aux listes de candidats au gouvernement, membres ou non du congrès, ni en supprimer, ni modifier l'ordre défini.

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'empêchement²⁸. Dans les dix jours qui suivent, le gouvernement par délibération charge chacun de ses membres d'un secteur de l'administration²⁹. L'appréciation politique du secteur lui-même ne donne pas lieu à un contrôle juridictionnel. Lors de la constitution du gouvernement Frogier en 2002, Gérald Cortot, membre du gouvernement au titre de l'Union calédonienne, contestait suivant ses propres mots « l'attribution d'un secteur rabougri » dont « il ne sait même pas à quoi il correspond³⁰ » qui n'était sans doute pas étranger aux recours contentieux qu'il avait antérieurement engagés contre le gouvernement. Par un jugement du 7 août 2003, le tribunal administratif 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 contentieux³¹ ». Un moyen toutefois manquait au recours et le tribunal ne pouvait le soulever de lui-même, le vice de forme qui tenait à l'absence de contreseing du membre du gouvernement lui-même... Cette délibération paraît être en effet au nombre de celles qui exigent le contreseing de l'ensemble des membres du gouvernement. La formule « du secteur rabougri » risque ainsi de n'être qu'un épisode isolé du premier âge de la collégialité.

Comme attendu, le gouvernement collégial décide collectivement. 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 méritent pourtant qu'on s'y attarde. Elles sont d'une importance vitale pour le fonctionnement quotidien de l'institution. 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 onze membres la nécessité d'en réunir nécessairement six ?

28. Article 115 LO.

29. Article 130 LO. La formule suggère d'ailleurs une interprétation double. Peut-on modifier la répartition des secteurs en dehors de la période de 10 jours de la constitution d'un nouveau gouvernement ?

30. Mémoire en réplique du 12 décembre 2002 sur l'affaire 02-00413 devant le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie.

31. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 7 août 2003, n° 03-0005, « M. Gérald Cortot ».

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... 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 et ce, d'autant plus que la question de l'absence ou de l'empêchement d'un des membres n'est pas résolue³², 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... Pour rester fidèle au texte, il paraît raisonnable de vouloir donner un effet utile à la disposition. Entre deux interprétations, l'une qui donne une portée à la clause et l'autre qui tend à l'en dépourvoir, mieux vaut retenir la première. C'est une interprétation déjà choisie par le Conseil d'État dans une affaire similaire, mais pas en tous points semblables, en 1989 : l'article R.252-10 du code de l'aviation civile dispose que : « Les délibérations du conseil d'administration d'Aéroport de Paris sont prises à la majorité absolue des membres présents ou représentés. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. » Pour la haute juridiction³³, « il résulte de ces dispositions que, dans le cas où la somme des votes positifs est inférieure d'une unité à la majorité absolue des membres présents ou représentés et où le nombre des votes positifs est égal à celui des votes négatifs, la voix prépondérante dont dispose alors le président du conseil d'administration de l'établissement aboutit à faire adopter la proposition soumise au conseil ». 5 contre 5 ferait jouer la voix prépondérante, car on est juste inférieur d'une unité aux 6 voix requises.

C'est un enjeu économique qui va permettre au tribunal de le confirmer. Pierre Frogier et Maurice Ponga, membres du gouvernement issus du Rassemblement, ont attaqué en janvier 2005 l'arrêté pourtant traditionnel du gouvernement portant mesures de restrictions quantitatives locales pour l'année 2005³⁴. L'arrêté litigieux avait été adopté le 23 décembre 2004 par 4 voix pour, dont celle de la présidente, et 4 contre. Le tribunal³⁵ 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

32. Le gouvernement peut-il délibérer, et à quelle majorité, sur l'absence d'un de ses membres ? Ne doit-elle pas être reconnue par le groupe politique dont il est l'émanation ?

33. Conseil d'État, n° 75798, 76617, 77441 et 77442 du 1^{er} février 1989, « M. Maurice Crespin et autres ».

34. Ces mesures restrictives de contingentement ou d'interdiction à l'importation sont une curiosité locale. L'arrêté décrit en négatif par les interdictions et restrictions qu'il formule toute la production de l'industrie locale qui se trouve ainsi artificiellement protégée de la concurrence extérieure. On le trouve généralement au JONC du 30 décembre.

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

négatifs, la voix prépondérante dont dispose le président du gouvernement aboutit à faire adopter la proposition ». Mais il précise bien que, dans un gouvernement de 11 membres, « la majorité requise pour l'adoption de ses décisions est de 6 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.

Un coup d'œil sur le statut de la Polynésie française montre des dispositions symétriques, alors que la logique politique – un système classique de majorité d'alliances et d'opposition – y est différente. La loi organique sur cet autre pays d'outre-mer³⁶ dispose ainsi à son article 89 que « le conseil des ministres est chargé collégalement et solidairement des affaires de la compétence du gouvernement ». Il y a donc autre chose en Nouvelle-Calédonie qui distingue cette collégialité de toutes les autres.

Les ajouts originaux

Deux éléments principaux font l'originalité de la collégialité calédonienne, en se démarquant de la tradition française, et pour rejoindre les systèmes isolément expérimentés ailleurs : la constitution du gouvernement à la proportionnelle des groupes politiques et les règles de démission du gouvernement. La dissolution qui n'est pas maîtrisée par le gouvernement ajoute un zeste de confusion supplémentaire.

- Suivant l'article 110 de la loi organique, les membres du gouvernement « sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne³⁷ » ; les listes, on l'a vu, 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. Cette disposition change fondamentalement la physionomie du système, alors basé sur une simple règle d'arithmétique électorale à peine tempérée par la modulation du nombre des membres du gouvernement. C'est la proportionnelle obligatoire qui donne à la collégialité calédonienne sa physionomie exceptionnelle.

La collégialité en régime parlementaire fonctionne sur le mode des coalitions majoritaires. Le gouvernement n'est constitué que parce qu'il y a un accord minimal entre des hommes et des partis, en déterminant la ligne de clivage qui oppose la majorité qui participe à la coalition de la minorité qui en est exclue. Les exemples d'union nationale ne remettent pas en cause ce principe. Il s'agit alors d'un compromis politique volon-

36. Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF*, 2 mars 2004, p. 4183.

37. L'élection du gouvernement le 3 avril 2001 a donné lieu à un contentieux original. Pour l'attribution du 11^e siège, le FNLS et le RPCR-FCCI obtenaient une moyenne identique. Le président du congrès avait attribué le siège au plus âgé. Pour le Conseil d'État, par décision n° 232274 du 1^{er} octobre 2001, le siège doit être attribué à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. L'élection de M. Manuohalalo a été annulée et M. Mapou proclamé élu.

taire, une « grande coalition ». En revanche, la comparaison avec la « cohabitation » sous la V^e République n'est pas pertinente, puisque les tendances politiques collaborent ici au sein d'une même institution.

Le rapport parlementaire au nom de la commission des lois³⁸, présenté par René Dosièrè en 1998, penchait pour une configuration en apparence inédite. « Les deux notions significatives seraient plus probablement celle de groupe majoritaire au sein du gouvernement, à la fois parce que celui-ci est une instance collégiale décidant à la majorité et parce qu'il désigne en son sein son président, doté de pouvoirs propres et celle de groupes minoritaires ne passant pas le double seuil permettant de constituer un groupe politique et d'avoir au moins un représentant au gouvernement. » Et d'ajouter sans qu'on sache s'il s'agissait d'une analyse ou d'un souhait : « Les notions de majorité et d'opposition gouvernementales ne devraient guère avoir de sens. » Un groupe majoritaire au gouvernement et des oppositions en dehors, c'était un schéma de pensée finalement classique, mais dont la plus grande faiblesse était de se fonder sur une hypothétique pérennité du système des partis de l'accord de Nouméa et de leur capacité commune à cogérer l'avenir.

Cette analyse, sans doute angélique, est tempérée plus loin par une référence aux majorités au gouvernement : « Le caractère collégial de cet organe exécutif est néanmoins fortement accentué. Son fonctionnement quotidien appellera de la part des forces politiques qui y seront représentées un grand sens des responsabilités. Il appartiendra surtout au parti majoritaire – très probablement le RPCR – de ne pas abuser de sa position dominante. C'est l'intention fermement proclamée par les dirigeants de ce parti, qui ont soutenu l'idée de ce gouvernement d'assemblée dont le fonctionnement s'inscrit dans une logique de cogestion. Soyons conscients que cette institution connaîtra des crises parfois difficiles à surmonter. Mais les différentes forces politiques néo-calédoniennes sont condamnées à vivre ensemble et le gouvernement sera l'expression la plus fidèle de cette communauté de destin. C'est à travers son fonctionnement que l'on pourra juger des engagements de chacun dans la construction de la Nouvelle-Calédonie. » Mais cette proclamation d'intention repose moins sur la règle institutionnelle écrite que sur une volonté politique affichée.

À la fois partageant et nuanciant les interrogations formulées par le rapporteur, Catherine Tasca, qui avait déjà rapporté en juin 1988 sur la loi constitutionnelle au nom de la commission des lois³⁹, soulignait « qu'il convenait de faire cohabiter la logique démocratique et la logique de consensus issues de l'accord de Nouméa ». Elle a exprimé le souhait que « le Parlement veille à ce que cet accord, fruit de compromis et d'un consensus local, continue de fonder le consensus national, insistant également sur le fait que le cadre institutionnel devait obliger les parties à l'accord à travailler dans une logique de consensus. Elle a jugé indispensable que soient mis en œuvre les moyens

38. 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. 18.

39. Rapport Assemblée nationale n° 972 du 9 juin 1988 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie.

de préserver, pour les vingt prochaines années, ce consensus, grâce à une collégialité obligée par-delà les pondérations électorales à venir »⁴⁰. Consensus ou majorité, le propos se veut trop équilibré et l'ambiguïté demeure.

L'objectif initial du législateur paraissait néanmoins bien celui de la constitution d'une équipe comparable à un gouvernement de coalition, voire d'union nationale, sous réserve de moindres pouvoirs propres. L'attelage collégial résulte ainsi d'abord d'une contrainte légale et non pas d'un choix politique renouvelé à chaque occasion. En d'autres termes, « condamné à vivre ensemble » pour reprendre l'expression lapidaire de René Dosière, le gouvernement 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 politiquement impossible en Nouvelle-Calédonie de revendiquer une alliance politique entre indépendantistes et non indépendantistes⁴¹.

Des trois critères habituels de la collégialité (décision à la majorité, endossement par la minorité de la responsabilité des décisions de la majorité en respectant le secret de leurs dissensions, et démission obligatoire des membres minoritaires qui s'y refuseraient), les deux premiers apparaissent ainsi plus incertains. Le troisième élément, la démission obligatoire du gouvernement des membres minoritaires, est écarté.

• La démission collective du gouvernement à la majorité de ses membres, prévue par l'article 120 de la loi organique, ne pose pas un problème insurmontable pour la collégialité dont elle reste l'expression. La disposition de l'article 130 est bien plus révélatrice des limites de l'entreprise collective : « Par délibération, le congrès 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. Et, au cas où la liste serait épuisée, l'article 121 précise que « 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. Cette disposition ouvre d'ailleurs 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.

On a d'abord frôlé l'épisode en octobre 2001, après le retour de Raphaël Mapou au gouvernement. La vie de ce dernier n'a tenue qu'à la division interne des indépendantistes entre FLNKS et Palika qui ne se sont pas résolus à démissionner en chaîne.

Le troisième gouvernement depuis la mise en place des nouvelles institutions, a été élu le 28 novembre 2002 à la suite d'une telle démission d'office, consécutive au départ de

40. Rapport n° 1275 précité, p. 38.

41. 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 faute politique.

Gérard Cortot, membre du groupe de l'Union calédonienne et de ses suivants de liste. Il devait comprendre alors 10 membres au lieu de 11 dans le gouvernement précédent (6 issus du Rassemblement et 1 de la FCCI pour la majorité ; pour l'opposition : 3 membres indépendantistes, dont 1 Palika, 1 FLNKS et 1 Union calédonienne). Le président du gouvernement d'alors, Pierre Frogier avait souligné que « ces fluctuations politiques ont mis en évidence un risque d'instabilité qui pourrait être corrigé par une modification de la loi organique afin que la démission du gouvernement ne puisse résulter que d'une décision de la majorité de ses membres, de la démission ou du décès de son président, ou du vote d'une motion de censure par le Congrès⁴² ». Une telle modification supposerait la révision de la loi organique ; or, il n'avait pas semblé opportun au Parlement de remettre en cause le statu quo institutionnel.

Cette possibilité s'est à nouveau concrétisée en juin 2004, à l'initiative du Rassemblement cette fois, après l'élection du premier gouvernement de l'alternance de 2004 présidé par Marie-Noëlle Thémereau, qui avait bénéficié d'une voix supplémentaire, et ainsi d'un membre du gouvernement de plus, dans l'émotion des premiers instants de la vie du congrès⁴³.

La disposition de l'article 130 de la loi organique n'est 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'État 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 dissolution, en réponse à la mise en cause de la responsabilité, est enfin la règle pour les régimes parlementaires. Ces mécanismes confortent habituellement la collégialité, sans en être un critère nécessaire.

42. Rapport d'information du Sénat n° 216 (2003-2004) de MM. Hiest, Christian Cointat et Simon Soutour fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 février 2004.

43. L'« affaire » Suzie Vigouroux.

Figure ainsi parmi les dispositions parlementaires classiques, mais inhabituelles dans une collectivité territoriale de la République, la possibilité pour le congrès de renverser le gouvernement, dans son ensemble, par une motion censure. L'article 95 institue un mécanisme de responsabilité du gouvernement qui présente des analogies avec le dispositif prévu par l'article 49 de notre Constitution. Le congrès met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure qui doit recueillir la signature d'un cinquième au moins de ses membres. Le congrès se réunit de plein droit deux jours francs après le dépôt de la motion de censure et vote dans les deux jours qui suivent. Ne sont recensés que les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres du congrès. Enfin le dernier alinéa de l'article limite à une le nombre de motion de censure qu'un membre peut signer au cours d'une même session ordinaire pour éviter le harcèlement. L'adoption d'une motion de censure met fin aux fonctions du gouvernement qui assure cependant l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement.

Mais si la responsabilité politique collective du gouvernement existe, la dissolution n'est pas symétrique et le gouvernement en reste démuné 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 et de membres de la majorité nationale et de partis politiques locaux, a refusé en octobre 2004 la dissolution⁴⁴. La crise s'est dénouée à la suite de l'élection partielle dans la circonscription des Îles du Vent, résultant d'une décision d'annulation du Conseil d'État en novembre⁴⁵.

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 classiques. 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.

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

44. Conseil d'État n° 273727 du 4 février 2005.

45. Conseil d'État n° 268543 du 15 novembre 2004.

Le consensus revendiqué

Yves Tavernier et Gilles Carrez s'étaient fait l'écho de cette conception dans leur rapport d'information sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie en 2000⁴⁶ : « 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. »

À ce jugement un peu péremptoire des rapporteurs, on y joindra une analyse plus nuancée. Sans nier ni le poids, ni l'efficacité de l'argument de la tradition, on notera néanmoins que cette référence à la coutume relève parfois d'une posture politique et qu'une distance critique peut apparaître nécessaire. Comme le souligne Laurence Kuntz, « partout dans le Pacifique insulaire, les élites vont chercher à se faire les représentants de la voie coutumière (...). Cette référence systématique à la coutume permet à toutes les composantes d'un pays de justifier et de légitimer ses actions, mais elle offre également de se dédouaner d'une certaine culpabilité latente que les autochtones entretiennent habilement pour servir leurs intérêts. (...) Elle véhicule les nouvelles dynamiques voulues par les élites⁴⁷. »

Un rapide tour d'horizon des positions du monde indépendantiste calédonien montre indéniablement l'importance du « consensus » comme définition de la collégialité. Les échanges d'arguments font suite à la querelle de la collégialité qui débute dès la mise en place en 1999 du premier gouvernement issu de l'accord de Nouméa. Le 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. 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.

Roch Wamytan, signataire FNLKS, dans une interview aux *Nouvelles calédoniennes*⁴⁸ le 17 juin 1999, ne veut pas entendre parler du rapport majorité minorité, lors des premiers pas du nouveau gouvernement et, dès le 2 octobre 1999, précise qu'il convient « de tenter de revenir à cet esprit de consensus ».

46. Rapport d'information, 31 mai 2000, n° 2247, p. 48.

47. Paul De Deckker et Laurence Kuntz, *La bataille de la coutume et ses enjeux dans le pacifique sud*, L'Harmattan, 1998, p. 68.

48. Ces déclarations sont issues des articles des *Nouvelles calédoniennes* (<http://www.info.lnc.nc/>).

Tonalité similaire, avec une nuance plus laborieuse pour tenter de coller à la lettre de la loi organique, de la part de Gérald Cortot, membre du gouvernement, issu de l'Union calédonienne, chargé des transports, des infrastructures et des schémas de développement, qui assure dans un entretien du 10 janvier 2001 : « Avec mes trois collègues élus sur la même liste au gouvernement, nous nous efforçons d'y faire respecter l'esprit et la lettre de l'accord consensuel de Nouméa. La collégialité convenue par l'accord de Nouméa, reprise par la loi organique, c'est la participation, le partage et le débat d'idées à tous les niveaux d'élaboration et de décision entre tous les membres du gouvernement. Sachant que le vote majoritaire peut intervenir, mais seulement en finale lorsque le consensus n'a pu être obtenu. »

Charles Washétine, alors porte-parole du Palika et aujourd'hui membre du gouvernement chargé de l'éducation, déplore : « On est loin aujourd'hui de l'esprit de partage du pouvoir de l'accord de Nouméa⁴⁹. » Interrogé plus récemment le 17 juin 2005 à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, il utilise une formule lapidaire : « pour nous, la collégialité, c'est le consensus » et il renvoie, comme parfois Gérald Cortot lui-même, aux déclarations des ministres de l'Outre-mer, actées par le comité des signataires.

Léopold Jorédié, dont le parcours politique a clairement divergé d'avec la mouvance indépendantiste, montre le 19 avril 2000 toute la distance qu'il a parcouru avec l'alliance RPCR-FCCI : « Il y a des termes que l'on emploie pour faire joli. Dans toute démocratie, c'est la majorité qui gouverne. Aujourd'hui, le gouvernement, élu à la proportionnelle est collégial, mais son travail est sanctionné par un vote majorité opposition. »

On insérera, pour le plaisir des mots et la nuance de la réflexion, la remarque décalée d'une forte personnalité, Déwé Gorodey, inamovible vice-présidente FNLS du gouvernement. Écrivain kanak reconnu, elle a publié en 1996 un recueil d'aphorismes⁵⁰ duquel on extraira cette définition impitoyable : « Consensus est le maître mot du seul maître à bord. Le maître mot de consensus est le dernier mot du maître. »

Message néanmoins entendu par les ministres nationaux, devant les Calédoniens à Nouméa ou à Paris, qui se concrétise par l'utilisation du mot « consensus », même assorti de balancements circonspects. Le ministre Jean-Jack Queyranne a ainsi précisément défini la collégialité lors du premier comité des signataires le 4 mai 2000 à Nouméa : « La collégialité du gouvernement, garante du bon fonctionnement de l'exécutif calédonien (...) diffère de la logique majoritaire qui, sur une terre qui a été aussi divisée que la vôtre, a abouti et aboutirait, de manière implacable, à creuser un fossé entre deux camps, deux communautés, deux formations politiques. [...] La collégialité implique [...] la transparence et l'information commune en temps utile de tous les membres du gouvernement, elle implique ensuite la recherche préalable et systématique du consensus. [...] Le recours au vote majoritaire, [...] ne doit être que le point ultime. [...]. En bref, non pas dominer, mais convaincre d'abord pour assumer ensemble ensuite. »

Le ministre de l'Outre-mer, Brigitte Girardin, s'interrogeait le 19 décembre 2002 au comité des signataires : « C'est une notion difficile à appréhender. À la base, c'est

49. *Le Monde*, 9 mai 2003, « Nouvelle-Calédonie : minée par de continuelles divisions ».

50. Déwé Gorodey, *Par les temps qui courent*, Éditions Grain de Sable, 1996, p. 20.

quand même la recherche du consensus, qui est un mode de fonctionnement connu en Nouvelle-Calédonie depuis les accords. » Quant au rôle de l'État, il est celui du « juste milieu. Faire des propositions quand c'est utile, et voir si c'est acceptable par les deux autres partenaires ».

Finalement, ces déclarations confortent une certaine originalité de la collégialité calédonienne dans un contexte de gouvernement non majoritaire, dont la composition est dictée par les équilibres du congrès. On s'approche du concept suisse de la démocratie de concordance.

La démocratie de concordance

Si la collégialité nécessite bien qu'une éventuelle minorité siégeant au gouvernement endosse la décision majoritaire, on en déduira clairement que le gouvernement calédonien, plus qu'un autre, doit nécessairement associer la minorité pour qu'une décision puisse légitimement être qualifiée de collégiale.

Dans la « démocratie helvétique de concordance »⁵¹, la prise de décision ne se fonde pas comme dans la démocratie majoritaire ou « démocratie de concurrence » sur le principe de majorité, mais sur la recherche d'accords à l'amiable et de compromis largement acceptés. Tous les partis importants sont impliqués dans le processus et se voient attribuer des fonctions politiques et des postes à responsabilité dans l'administration, l'armée et la justice, proportionnellement à leur force électorale.

Le système ne remonte pas à la mise en place des instruments de la démocratie directe en 1874. Il est plus récent. La démocratie de concordance s'est imposée dans les années 1930, une fois surmonté le conflit à fortes composantes idéologiques opposant partis bourgeois et mouvement ouvrier.

Après la grève générale de 1918, le bloc bourgeois, comprenant les radicaux, les conservateurs populaires et plus tard les agrariens, fonctionna comme une coalition anticommuniste et antisocialiste, fondée sur quelques affinités dans le domaine de la politique économique, mais principalement sur des considérations tactiques et sur la lutte contre un ennemi commun. En 1935, les socialistes se rallièrent sans réserve à la défense nationale, ce qui rassura leurs adversaires : la gauche ne considérait plus les partis bourgeois comme des ennemis de classe, mais comme des partenaires dans le combat démocratique. À la fin des années 1930, on institua finalement la collaboration entre partis, instrument qui permit d'entendre et d'intégrer les socialistes et les syndicats, puis de surmonter peu à peu les résistances à l'élection d'un conseiller fédéral socialiste. Au cours de ce processus contradictoire de rapprochement, la capacité des partis à conclure des alliances devint un atout. À partir de 1959, la composition des institutions s'est basée systématiquement sur la proportionnelle. La démocratie de concordance s'était durablement installée.

Ainsi, la Suisse, en renonçant à fonder l'action publique sur la prépondérance d'un parti majoritaire, s'est obligée à cultiver durablement un consensus politique, aux racines

51. Dictionnaire historique de la Suisse. <http://www.dhs.ch>

civiles et religieuses, qui prend en compte les intérêts des minorités. Il n'en reste pas moins vrai que, dans un système nécessitant un large soutien, la seule opposition durable devient celle des petits partis non associés au pouvoir. Si les grands partis négligent un problème urgent, celui-ci tend à provoquer la création de mouvements civiques d'opposition, de partis spécialement formés pour l'occasion, des « coordinations », voire des courants dissidents au sein des partis gouvernementaux.

Il n'est pas sûr que la vertu suisse du respect et du compromis puisse être transposée facilement dans un pays aux mœurs politiques finalement très « latines⁵² ». L'exemple fidjien n'incite pas à l'optimisme. Mais le concept mérite qu'on tente une acclimatation.

Le mode d'emploi de la collégialité en Nouvelle-Calédonie pourrait être ainsi celui-ci : au vu d'une information transparente et loyale, la discussion devrait se poursuivre jusqu'à ce que le point de vue de la majorité soit acceptable par la minorité. Une coalition des non indépendantistes, si elle assure une majorité au gouvernement, sort nécessairement de l'épuration collégiale si la décision ressort de l'inacceptable pour les indépendantistes. Et l'accord de Nouméa en serait le « juge de paix », la charte quotidienne de l'action gouvernementale, à la lecture duquel on pourrait jauger chaque initiative majeure de l'exécutif, pour vérifier si elle s'inscrit bien dans l'épuration tracée par les partenaires.

Pierre Frogier, député de la Nouvelle-Calédonie et qui deviendra président du gouvernement, l'avait magnifiquement résumé 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 indépendantistes⁵³. »

En d'autres termes, la collégialité à la calédonienne suggère l'existence d'un « droit de veto implicite » des grandes formations sur une décision de l'exécutif, lorsqu'elle susciterait une hostilité manifeste, et d'une retenue parallèle de celui-ci à passer en force sur un tel dossier. Retenue majoritaire et veto minoritaire sur l'essentiel, c'est sans doute là l'équation possible de la démocratie de concordance. Il revient aux élus de forger ensemble une « coutume constitutionnelle », qui sera unanimement acceptée parce que considérée comme la règle de droit.

La pratique n'a encore fait que peu d'exceptions à cette conception. L'affaire de la continuité territoriale a été le premier accroc du second mandat de l'accord de Nouméa. La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 avait créé une dotation de continuité territoriale, versée tant aux territoires et pays d'outre-mer qu'aux départements, dont l'article 60 précise : « Cette dotation est destinée à faciliter les déplacements des résidents de ces collectivités entre celles-ci et le territoire métropolitain. Elle contribue à financer une aide au passage aérien des résidents dans des conditions déterminées par la collectivité. » Le congrès de la Nouvelle-Calédonie avait alors cru bon de limiter l'octroi de cette aide

52. La caractéristique des comportements « latins » est de conjuguer un immense individualisme avec le déni de principes collectifs pourtant fermement affichés.

53. Rapport n° 1275 précité, p. 39.

aux personnes physiques justifiant de 10 ans de résidence, c'est-à-dire se confondant peu ou prou avec la citoyenneté calédonienne, et dont le montant d'imposition ne dépassait pas un certain seuil. Il s'agissait à la fois de donner un contenu concret à la citoyenneté calédonienne et ne pas participer à la politique d'encouragement de l'État aux flux migratoires, très problématique au regard de l'accord de Nouméa. Déféré par le Haut-commissaire de la République, des particuliers et des associations de Français résidents devant le tribunal administratif, celui-ci a annulé le dispositif au motif que « le législateur n'a entendu attribuer compétence aux collectivités concernées que pour déterminer les conditions du versement de l'aide au passage aérien aux résidents et qu'il ne leur a pas reconnu le pouvoir de restreindre le champ des résidents bénéficiaires de cette aide⁵⁴ ». Le gouvernement d'abord, puis le congrès, dans le souci de ne pas interrompre le versement de l'aide ont alors délibéré en urgence le 11 août en supprimant la clause de 10 ans. Mais les majorités ont été clairement inversées : d'un côté le Rassemblement, l'Avenir ensemble et le Front national, au congrès, c'est-à-dire les partis « loyalistes », le mot ayant opportunément réapparu dans les Nouvelles calédoniennes du 12 août, et de l'autre, les trois partis indépendantistes (UNI-FLNKS, UC et LKS). À quelques exceptions près, un vote qui a réparti le congrès par couleur ethnique. S'il n'était pas facile de surmonter le jugement du tribunal sans interrompre le processus d'attribution des aides, on notera que le Haut-commissaire de Polynésie française n'avait pas déféré une délibération fixant à 5 ans la condition de résidence qui en excluait les fonctionnaires métropolitains soumis aux séjours de deux fois deux ans. La collégialité aurait supposé une attitude partagée des partis indépendantistes et non indépendantistes, quitte à demander conjointement à l'État de revoir le dispositif national en votant temporairement un dispositif moins contraignant.

Cette configuration pourrait se reproduire, sur un dossier autrement plus grave et plus directement contraire au tempo comme à l'esprit de l'accord de Nouméa, le choix de l'euro comme monnaie pour la Nouvelle-Calédonie.

C'est peut-être cette difficulté à accepter cette concordance, et le risque qui l'accompagne de compromission politique qui en résulterait, aux yeux d'une population rarement séduite par les subtilités du compromis, qui a pu expliquer la position du député Jacques Lafleur demandant la démission de Pierre Frogier, alors candidat à la présidence du Rassemblement, du gouvernement collégial dans sa lettre aux militants du 16 juin 2005 : « Je crois qu'il n'est pas sain qu'un futur chef de file de l'opposition fasse partie d'un gouvernement collégial. Sa présence constitue un risque d'amalgame, avec pour résultat la perte de crédibilité de notre mouvement. » Position à laquelle fait écho la remarque perfide de Déwé Gorodey : « Qui est qui dans le quiproquo du consensus⁵⁵ ? »

On remarquera que, malgré les apparences, cette attitude semble à ce jour partagée par les grandes formations politiques. Ni Gérard Cortot pour l'Union calédonienne, ni Déwé Gorodey ou Charles Washétine pour l'UNI-FNLKS, ni Éric Babin, Alain Song, ou même Didier Leroux et Marie-Noëlle Thémereau pour l'Avenir ensemble, ne président

54. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, affaire n° 04358, 04364, 04400, 04438 du 4 août 2005, « Jean-Michel Barnathan et autres ».

55. Déwé Gorodey, *Par les temps qui courent*, précité, 1996, p. 21.

leurs formations respectives. Cette retenue donne la mesure du risque pour les partis politiques à assumer ensemble, solidairement, des décisions collégiales.

Il faudra ainsi de la part des femmes et des hommes qui auront à ébaucher la coutume constitutionnelle beaucoup de vertu pour sublimer leurs différences. Il est toujours dangereux d'attendre des institutions qu'elles reposent sur un comportement attendu plutôt que sur leurs propres fondements.

La pratique politique, souvent conflictuelle et pas encore totalement apaisée, a confirmé cette singularité de la collégialité calédonienne. La coutume constitutionnelle, si les hommes décident de lui donner corps, naîtra de l'exercice institutionnel quotidien. Si la tâche des politiques est de conquérir cette collégialité, l'exercice ne saurait aller jusqu'au désordre. La collégialité est le dernier rempart avant le régime d'assemblée.

LA COLLÉGIALITÉ CONTRE LE RÉGIME D'ASSEMBLÉE

La collégialité est un combat ! Chacun sait que toute action politique s'appuie à la fois sur le discours et le terrain, en l'espèce plus sûrement le prétoire du tribunal administratif que les assemblées générales de militants ou les barrages sur les routes... La première épreuve de la collégialité a été d'assumer la contradiction entre le devoir de solidarité de l'article 128 de la loi et l'usage du recours contentieux. Le tribunal administratif s'est interrogé, le défendeur aussi, sur la recevabilité et l'intérêt pour agir d'un membre du gouvernement contre le collège dont il est membre. Cette solidarité pourrait pour certains justifier qu'on empêche les membres du gouvernement d'intenter un recours contre ses décisions, sauf, concession élémentaire, atteinte à leurs propres prérogatives.

N'importe quel litige en effet n'est pas susceptible de justifier la saisine du juge administratif. Il faut que celui qui veut agir, ait un motif pour le faire, parce que la décision lui fait grief. Cette appréciation laisse traditionnellement place à un grand empirisme de la juridiction administrative. Il est maintenant admis que les membres des conseils élus ont intérêt à attaquer les délibérations émanant de ces organismes, et ce pour quelque motif que ce soit⁵⁶. Il en va de même des membres des conseils d'administration d'établissements publics⁵⁷. À l'opposé, les parlementaires nationaux ne tirent pas de cette seule qualité un intérêt leur permettant de contester les décisions qui ne les atteignent pas directement⁵⁸. Voilà les termes du débat.

56. CE 24 mai 1995, n° 150360, Ville de Meudon : « Considérant, en premier lieu, que MM. Ladsous, Crenn et Richez justifiaient en leur qualité de conseillers municipaux d'un intérêt à attaquer les délibérations dont ils demandent l'annulation, même sans se prévaloir d'une atteinte portée à leurs prérogatives. »

57. CE 22 mars 1996, n° 151719, Paris et Roignot.

58. CE 27 février 1987, n° 64347, Noir : « Considérant que M. Michel Noir qui agit en sa seule qualité de député est sans intérêt lui donnant qualité pour attaquer le décret du 3 octobre 1984 par lequel M. Gallois, directeur général de l'industrie a reçu "délégation du ministre délégué auprès du ministre du Redéploiement industriel et du Commerce extérieur, chargé des PTT, pour l'exécution des dépenses de la filière électronique inscrites au budget annexe des PTT et

La question n'est ainsi pas nécessairement très différente pour un membre du gouvernement de la situation d'un élu qui agit contre une délibération de son assemblée et pour lequel on reconnaît usuellement un intérêt pour agir suffisant. On autoriserait ici à attaquer un arrêté du président du gouvernement et non pas simplement une délibération du gouvernement, dans la mesure où cette pratique porterait justement atteinte à la loi organique, qui est le « contrat de gouvernement ». Le recours pour excès de pouvoir sert d'abord à sanctionner tous les abus et toutes les illégalités, même les plus petites. Il vaut tant pour le service du requérant que pour l'administration qu'il protège contre elle-même... Il y a ainsi un déclin notable des fins de non-recevoir... Si l'on ajoute qu'on laisserait alors le goût de l'amertume à un litige devenu sans solution et donc sans la médiation du droit, et que les premières affaires portaient directement atteinte aux droits ou prérogatives du membre du gouvernement, on voit bien que le tribunal pouvait difficilement refuser l'examen au fond.

La formule du tribunal administratif, dans l'affaire du secrétaire général adjoint du gouvernement, résume la controverse et y énonce une règle sur laquelle il sera difficile par la suite de revenir : « Que M^{me} Eperi Gorodey, M. Gérald Cortot, M. Akusitino Manuohalalo et M. Roch Wamytan justifient, en leur qualité de membre du gouvernement et même sans se prévaloir d'une atteinte portée à leurs prérogatives, d'un intérêt à attaquer l'arrêté portant délégation de signature du président du gouvernement au secrétaire général adjoint de ce gouvernement ; que la fin de non-recevoir opposée par la Nouvelle-Calédonie doit donc être écartée⁵⁹. »

Les premiers acquis ont ainsi été conquis par le droit, les derniers enjeux résulteront de l'obstination du plus opiniâtre...

Les premiers acquis

La réunion en même lieu, siège « provisoire » de l'institution, et les réunions de collégialité du mardi matin préparant les réunions du conseil du jeudi et attentives à chaque question dont un membre du gouvernement voudrait débattre, en sont les manifestations les plus visibles. Les règles du contreseing concluent un long épisode conflictuel. On sait que le gouvernement est une instance qui ne peut décider qu'en réunion à la majorité, puisque « chargé collégialement et solidairement des affaires de sa compétence ». Si la signature appartient au président du gouvernement, la loi organique a conservé le mécanisme du contreseing ministériel qui atteste de l'accord au sein de l'exécutif. Pour les actes les plus importants, délibérations et arrêtés⁶⁰, la signature du président

relevant de secteurs autres que les télécommunications, l'informatique et la bureautique ainsi que les dépenses inscrites au budget annexe des PTT relatives à l'agence pour le développement de l'informatique"; qu'ainsi sa requête n'est pas recevable. »

59. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 23 décembre 1999, n° 99-00282, « M^{me} Eperi Gorodey et autres ».

60. La terminologie est fixée dans la loi organique ; arrêté à l'article 126, délibération à l'article 130. Pour l'exigence du contreseing, le terme importe peu, pas plus que le caractère réglementaire ou individuel de l'acte.

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 pas en mesure d'imposer sa volonté.

L'usage du contreseing

Les épisodes contentieux méritent d'être rappelés. Jeudi 12 avril 2001 au tribunal administratif de Nouméa. Parmi les nombreuses affaires, un contentieux peu commun : le président du gouvernement, Jean Lèques, demandait l'annulation du refus de contresigner la nomination du directeur du Centre hospitalier territorial Philippe Chartier, par un membre de son propre gouvernement Aukusitino Manuahalalo. Un « ministre » d'un gouvernement « collégial » doit-il être solidaire des décisions et contresigner ?

Deux thèses s'opposaient : dans la première, demander à un ministre opposé de signer était une formalité impossible. 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 » disait Jean Pierre Chevènement⁶¹), 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 ». On pouvait alors en conclure 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 membre du gouvernement concerné attesté par son paraphe. Pas de signature, pas d'acte...

Le commissaire du gouvernement va procéder à une lecture quasi notariale de la loi organique. L'article 128 y précise : « Le gouvernement est chargé collégalement et solidairement des affaires de sa compétence. Ses décisions sont prises à la majorité de ses membres (...). Les arrêtés du gouvernement sont signés par le président et contresignés par les membres du gouvernement chargés d'en contrôler l'exécution. » Les compétences du gouvernement, note-t-il, figurent avant, ce qui a son importance, à l'article 127, mais l'exercice du pouvoir de nomination des chefs de service et directeurs figure après, à l'article 132 : « 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. »

D'où une possible « divisibilité » de la collégialité, avait suggéré le commissaire du gouvernement au tribunal administratif : les compétences générales du gouvernement relèveraient du contreseing. En revanche, les nominations individuelles relèveraient de la seule délibération collégiale sans contreseing.

Le tribunal administratif ayant finalement renvoyé la question au Conseil d'État pour avis, on sait maintenant ce qu'il en est avec l'avis rendu le 27 juillet 2001⁶² : la

61. L'histoire de sa démission par son refus de présenter un texte sur la Corse qui heurte sa conception de l'État républicain est relatée par Alain Christnacht, *L'œil de Matignon*, Seuil, 2003, p. 271.

La formule est rappelée par le commissaire du gouvernement Bonal dans ses conclusions.

62. Avis n° 233446 du Conseil d'État du 27 juillet 2001 relatif au contreseing requis par l'article

collégialité, c'est le contreseing. Le Conseil d'État 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. » Il faut nécessairement un accord au sein du gouvernement pour agir collégialement et chaque acte nécessitera un accord collégial et donc une vraie négociation, entérinée par le contreseing.

Le conflit n'était pas encore totalement épuisé. Qui est le « membre du gouvernement chargé d'en contrôler l'exécution » ? L'enjeu individuel est fort, indépendamment des personnalités, dans un gouvernement nécessairement pluraliste puisque composé à la proportionnelle. 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 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 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'État.

Par un avis du 15 juillet 2004⁶³, postérieur à l'alternance du 9 mai, le Conseil d'État 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. »

Le règlement intérieur du gouvernement⁶⁴ avait également tranché en faveur du membre chargé du secteur et le Conseil d'État en a eu une approche symétrique.

Une dernière difficulté, largement liée à l'effet de dimension humaine du pays, s'ajoute à l'imbroglio du contreseing. Quel membre du gouvernement doit participer aux délibérations et contresigner, s'il est « intéressé » dans le dossier, on n'oserait dire l'affaire ? Si l'élu, par ailleurs chef d'entreprise, est le premier visé par les cas d'intéressement, il

128 de la loi organique du 19 mars 1999. Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en a pris acte par jugement n° 01-00447 à 01-0329 du 20 septembre 2001.

63. Avis n° 266754 du Conseil d'État du 15 juillet 2004 relatif au contreseing requis par l'article 128 de la loi organique du 19 mars 1999. Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en a pris acte par jugement n° 03-0320 du 16 septembre 2004.

64. Règlement intérieur du gouvernement adopté le 22 juillet 2004 ; celui-ci, contresigné par tous les membres du gouvernement, précise qu'il n'a de valeur que de mesure d'organisation intérieure du gouvernement. Cela évite la question de principe de savoir si on peut ajouter à la loi organique. De plus, on ne peut en faire état au contentieux pour appuyer un éventuel vice de forme ; il n'en a pas moins une valeur politique comme règle consensuelle. Ce document figure en annexe.

n'est pas le seul en cause. Les relations personnelles, amicales ou familiales des autres membres du gouvernement permettraient d'élargir le cercle des personnes concernées par une délibération.

Si aucune disposition de la loi organique ne prévoit d'incompatibilité particulière entre la fonction de chef d'entreprise et celle de membre du gouvernement, son article 112 précise simplement que les membres du gouvernement sont soumis aux incompatibilités prévues à l'article L. 146 du code électoral concernant les députés. Sont ainsi incluses dans le champ des incompatibilités, les fonctions de direction dans des entreprises bénéficiant d'aides publiques (attribuées sous formes d'aides individuelles). Cette incompatibilité cesse toutefois de s'imposer dans le cas où ces aides découlent de l'application automatique d'une réglementation générale et aucune mesure d'inéligibilité ne frappe un chef d'entreprise en raison de cette seule qualité.

Ce défaut d'incompatibilité ne signifie pas que les membres du gouvernement ne s'exposent à aucun risque lorsqu'ils exercent parallèlement des fonctions de chef d'entreprise. Ceux-ci doivent veiller à ne pas avoir, au cours de leur mandat, à diriger ou contrôler une opération qui intéresserait leur propre entreprise, sous peine de commettre une « prise illégale d'intérêt »⁶⁵, délit qui a succédé à l'ancienne notion « d'ingérence » depuis le 1^{er} mars 1994. Tout élu qui dispose personnellement, soit d'un pouvoir de décision sur l'affaire, soit d'un pouvoir d'influer sur le contenu de la décision à prendre, doit être considéré comme chargé de l'administration ou de la surveillance. La chambre criminelle de la Cour de Cassation considère même qu'il y a administration ou surveillance de l'entreprise, lorsque l'élu en cause dispose dans le cadre de ses attributions personnelles de « simples pouvoirs de préparation ou de proposition de décisions prises par d'autres »⁶⁶.

Un membre du gouvernement chargé d'animer et de contrôler un secteur particulier de l'administration dispose ainsi sur ce secteur d'un réel pouvoir de surveillance et d'administration.

Dès lors, le piège, à un moment ou un autre, se referme⁶⁷. La majorité, avec circonstances aggravantes si elle reste à 6 voix, malgré les réserves notées plus haut, ne peut inclure un ou plusieurs membres du gouvernement, remettant alors en cause l'équilibre politique de celui-ci. Le membre du gouvernement doit-il ou pas contresigner la décision dans laquelle il a un intérêt ? Et faut-il choisir un autre membre du gouvernement pour le faire à sa place ?

65. Article L. 432-12 du code pénal : « Le fait, par une personne (...) investie d'un mandat électif public, de prendre, de recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou en partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende. »

66. Cour de Cassation, 7 octobre 1976, Planchet.

67. L'affaire s'est présentée avec le refus de Didier Leroux, membre du gouvernement chargé de l'économie et chef d'entreprise, de contresigner l'arrêté fixant les mesures de restrictions quantitatives locales à l'importation pour 2005, arguant de sa qualité de chef d'entreprise intéressé. Le recours a été déposé le 14 janvier 2005 sous le n° 05-0021 par Pierre Frogier, membre du gouvernement chargé du commerce extérieur devant le tribunal administratif, pour défaut de contresignature et sans d'ailleurs qu'il invoque paradoxalement l'atteinte à ses propres prérogatives.

Le contentieux déjà signalé engagé par deux membres du gouvernement sur le programme annuel d'importation, et adopté à tort par 4 voix avec la voix prépondérante de la présidente, aurait pu permettre d'en savoir plus. Le Rassemblement visait l'un des membres du gouvernement, chargé de l'économie et par ailleurs chef d'entreprise comme intéressé à l'affaire. Lui-même ne le niait pas et s'était abstenu de donner des instructions et de siéger à la séance, hormis un épisode cocasse où le gouvernement lui a demandé de revenir expliquer les mesures alors qu'il était sorti de lui-même ! Il s'était prudemment abstenu de voter et de contresigner. Si pour le tribunal administratif⁶⁸, il n'y a pas lieu « d'exclure du calcul de la majorité, ni un membre du gouvernement qui était intéressé, ni un autre membre absent », l'absence de majorité justifiait l'annulation de l'arrêté « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de leur requête ».

Si l'on se reporte à la jurisprudence du Conseil d'État, on remarque que ce dernier admet pour principe que, dans le cas où un élu participant à la prise de décision est intéressé à l'affaire, celui-ci est tenu de s'abstenir, et bien entendu de n'intervenir ni dans le processus d'élaboration de l'acte, ni dans l'adoption de la décision⁶⁹. La haute juridiction admet ensuite que l'intéressement d'un élu à un acte s'oppose légalement à ce que celui-ci signe cet acte, en le considérant comme légalement empêché : « Qu'il ressort des pièces du dossier que le maire de la commune, président de la société bénéficiaire desdits emprunts, doit être regardé, dans les circonstances de l'affaire, comme ayant été empêché au sens de l'article L. 122-13 précité du code des communes de signer ces conventions au nom de la commune ; que, dès lors, le premier adjoint pouvait, en application du même article, le remplacer à cette fin. »

Reste qu'une affaire interne à une commune permet à un autre adjoint délégué de signer au nom de l'élu empêché. L'hypothèse paraît plus difficilement transposable au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en raison de la répartition par secteurs ; faudrait-il retenir un membre du gouvernement du même parti que celui empêché, ce qui n'est d'ailleurs pas toujours possible, choisir un membre dont les attributions sont connexes ou demander au vice-président ? Le plus simple serait sans doute de considérer que dans cette hypothèse particulière, la signature du président du gouvernement sur un acte, dont il est bon de rappeler qu'il est adopté majoritairement par le gouvernement, suffirait. La formule reste toutefois éloignée de la lettre de la loi organique et on serait autorisé à penser que, faute de substitution de contresign possible, le membre du gouvernement qui devra veiller à ne pas avoir participé à la prise de décision, devra quand même apposer son contresign. Le contexte institutionnel particulier de la Nouvelle-Calédonie autoriserait alors une solution inverse de celle de la Métropole. Un futur, et sans doute inévitable, contentieux finira bien par trancher.

Le dernier souci prudemment contourné par le règlement intérieur est l'inscription à l'ordre du jour du gouvernement.

68. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, affaire précitée n° 0521 du 4 août 2005, « MM. Pierre Frogier et Maurice Ponga ».

69. Conseil d'État, 19 janvier 1983, n° 33241, « M. Chauré et autres » : « Cons. qu'il n'est pas contesté que, sur les sept conseillers présents lors de la mise en discussion de cette délibération, trois d'entre eux étaient intéressés à l'affaire, et donc légalement tenus de s'abstenir. »

La maîtrise de l'ordre du jour du gouvernement

Suivant l'article 123, « le président du gouvernement arrête l'ordre du jour du gouvernement ». Enjeu politiquement sensible que celui du calendrier et de la gestion des présences effectives, d'autant que « le gouvernement ne délibère que sur les questions inscrites à l'ordre du jour », exception faite des demandes du Haut-commissaire s'agissant des questions relevant de la compétence de l'État.

L'article 6 du règlement intérieur dispose : « Tout projet de loi du pays, projet de délibération ou arrêté, préparé par un service de la Nouvelle-Calédonie, est soumis préalablement à toute inscription à l'ordre du jour du gouvernement, pour approbation au membre du gouvernement chargé du secteur, par le secrétaire général. Tout membre du gouvernement peut demander au président du gouvernement l'inscription à l'ordre du jour d'une question relevant de son secteur d'administration. » Cette règle se traduit par la vérification systématique par le secrétaire général du visa préalable du membre du gouvernement. Le refus de visa signale en amont une difficulté.

Par un balancement circonspect, le règlement préserve la compétence du président du gouvernement qu'il tient de la loi organique et auquel le gouvernement ne saurait lui-même porter atteinte : « Le président du gouvernement, conformément à l'article 123 de la loi organique, arrête l'ordre du jour du gouvernement en retenant ou non les points ayant fait l'objet d'un refus d'inscription ou d'une proposition. La position du membre du gouvernement lui est communiquée. » Rien n'empêche de forcer le destin, mais il s'agirait plutôt soit d'une victoire à la Pyrrhus menacée par l'ombre du refus de contreseing, soit d'un positionnement médiatique d'assaut ou de détresse.

La pratique a démontré à ce jour que l'exercice de fixation de l'ordre du jour est partagé et que l'exercice est consensuel, sinon collégial. Cet enjeu reste potentiel.

Après les réunions du conseil du gouvernement le jeudi matin, le secrétaire général propose l'ordre du jour pour les deux semaines à venir, prend en compte les ajouts et s'il n'y a pas objection, transmet à la signature du président du gouvernement. Les additifs sont toutefois inévitables et le membre du gouvernement qui veut « son » inscription l'obtient en pratique, parfois même en faisant jouer la notion d'urgence.

Les nouveaux enjeux : la conquête des ministères

Les « membres » du gouvernement ne sont pas des « ministres ». Du moins pas encore. Question confuse, voire incompréhensible, pour le citoyen à qui le titre de ministre convient plus naturellement par facilité de langage...

L'article 130 de la loi organique dispose : « (...) le gouvernement charge chacun de ses membres d'animer et de contrôler un secteur de l'administration par une délibération prise dans les dix jours suivant l'élection des membres du gouvernement ». La décision revient soit au gouvernement collégial collectivement, dont la liste des attributions est énumérée aux articles 127 et 132, soit au président du gouvernement. Celui-ci particulièrement, suivant l'article 134 « dirige l'administration de la Nouvelle-Calédonie et

nomme aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve des dispositions de l'article 132. Il est ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes de la Nouvelle-Calédonie. Il signe tous les contrats au nom de celle-ci ».

Le membre du gouvernement est donc en principe un ministre sans le pouvoir de décision. C'est, en application de l'article 135, au congrès d'en faire par une décision politique des ministres avec ce pouvoir de décision délégué totalement ou partiellement ; « le congrès, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, pourra autoriser le président du gouvernement à déléguer certaines de ses attributions aux membres du gouvernement ». Cela s'analyserait alors en une délégation de compétence qui modifiera les attributions des uns et des autres et pas simplement une délégation de signature, qui ne fait de démultiplier l'action de signer du président, comme celle conférée au secrétaire général ou aux directeurs.

Si l'architecture apparaît claire dans la loi organique, l'enjeu de la mission d'animation et de contrôle confiée à chacun des membres du gouvernement tend à obscurcir cette définition. Il se mêle dans le pouvoir d'instruction, celui de donner les ordres de service et les orientations, les futures décisions. Si le secrétaire général, les directeurs ou les chefs de service, quoique nommés collégialement, relèvent du président du gouvernement au nom duquel ils signent, ils pratiquent au quotidien les instructions du membre du gouvernement chargé du secteur. Il existe des compétences sans pouvoir et des pouvoirs sans compétence. Qui est le vrai décideur dans notre hypothèse ?

L'épuration initiale résulte à la fois des choix du gouvernement issu de l'alternance et des propositions de la nouvelle présidente du gouvernement. Mais le système ne s'est pas stabilisé. On note une certaine individualisation de la conception de la fonction, alliée à une possible remise en cause du rôle du secrétaire général.

L'objectif était d'innover dans les relations président – membre du gouvernement. Le règlement intérieur du gouvernement, adopté le 22 juillet 2004, tente d'apporter un premier élément de réponse en conciliant confiance collégiale et droit de regard du président. Suivant l'article 12, « le membre du gouvernement, chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration, dispose dans ce secteur d'un pouvoir d'instruction envers le secrétaire général, les directeurs généraux des services et les directeurs et, à défaut de direction, les chefs de service, par voie de note circulaire ou directive. Le président du gouvernement et le secrétaire général sont tenus nécessairement informés. Le pouvoir d'instruction du président du gouvernement s'exerce envers l'ensemble des services et agents de la Nouvelle-Calédonie. »

La question du courrier entrant ou sortant alimentant la boîte à fantômes de la marginalisation politique, un dispositif particulier lui est consacré : « Les membres du gouvernement, chargés d'un secteur, ont dans ce secteur un droit de regard sur l'ensemble des courriers adressés au gouvernement. Les courriers signés par le secrétaire général, par délégation du président du gouvernement, peuvent être préalablement visés pour avis par le membre du gouvernement chargé du secteur. Les modalités de ce paragraphe sont soumises à concertation entre le membre du gouvernement concerné et le secrétaire général », ce qui préserve la souplesse du système et le choix individuel de chaque membre du gouvernement. C'est le courrier « à géométrie variable » dont

il est dit encore : « Le courrier des directeurs généraux des services, dans leur secteur, peut leur être soumis, à leur demande, suivant les mêmes modalités. Si un désaccord subsiste, la question est transmise au président du gouvernement. »

L'autre question particulièrement sensible est celle des mouvements de personnels au sein d'une administration. Les conflits commencent souvent par une mesure individuelle mal comprise ou mal expliquée et les membres du gouvernement ne veulent pas, à juste titre, éteindre un incendie qu'ils n'auraient pas eux-mêmes allumé. Le compromis qui à la fois préserve les compétences du président du gouvernement et cherche à éviter une politisation générale de la fonction publique en lui faisant tout remonter, est le suivant : « Le président du gouvernement nomme aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie. Le membre du gouvernement, chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration, est préalablement informé dans ce secteur par le secrétaire général ou les directeurs généraux des services [et non directement le président] des mouvements de personnels, non compris dans le champ d'application de l'article 132 de la loi organique. » Cet équilibre semble fonctionner et l'interventionnisme, hormis peut-être pour les chefs de service, ne s'est pas aggravé.

La règle de conduite interne du gouvernement méritait d'être explicitée dans les relations membre du gouvernement – secrétaire général dont les compétences doivent être sauvegardées dans une perspective d'unité de l'administration. La question du secrétaire général est symbolique des forces centrifuges qui traversent l'attelage collégial.

La présidente du gouvernement a cherché à stabiliser cette relation en réitérant et explicitant sa conception par une note de service en date du 30 août 2004⁷⁰, tant pour le pouvoir d'instruction que celui de contrôle :

– « Le pouvoir d'instruction du membre du gouvernement s'exerce exclusivement sur les directions ou services qui lui sont rattachés. Le secrétaire général ou le directeur général des services, selon le secteur concerné, est invité aux réunions impliquant la participation d'un directeur ou d'un chef de service, programmées avec un membre du gouvernement ou, à la demande expresse de celui-ci, ses collaborateurs. Le secrétaire général ou le directeur général des services, selon le secteur concerné, décide de sa participation à la réunion qui peut se tenir hors de sa présence. La même règle s'applique pour les réunions avec les établissements publics sous tutelle, ou les établissements privés chargés d'une mission de service public. »

Précaution pas superflue pour l'enseignement, les services fiscaux ou la fonction publique notamment : « Le pouvoir d'instruction des membres du gouvernement ne s'exerce pas sur les mesures individuelles. Ces questions relèvent si nécessaire du directeur général des services concerné ou du secrétaire général. »

Dernier *gentleman's agreement* : « Le secrétaire général ou le DGS, selon le secteur concerné, doit être nécessairement informé des demandes faites aux directeurs, ou sous leur couvert aux chefs de service, ainsi que des notes et éléments de réponse fournis par les directions. Il est souhaitable d'utiliser le réseau intranet qui assure une communication directe et immédiate et permet, le cas échéant, de justifier de l'information donnée et du moment. »

70. Ce document figure en annexe.

Enfin, au cas où les velléités d'autonomie quitteraient le chemin clouté ainsi balisé, la note conclut par une clause de sauvegarde : « Il est rappelé que le pouvoir d'instruction du président du gouvernement, ou en son nom du directeur de cabinet de la présidence ou du secrétaire général du gouvernement, s'exerce envers l'ensemble des services et agents de la Nouvelle-Calédonie. »

– Le champ de la compétence de « contrôle » des membres du gouvernement concerne plus directement l'accès aux sources de l'information : documents internes ou courriers que la tradition et le poids des nécessités de service font dépendre des « producteurs » eux-mêmes, directeurs et chefs de service et leur secrétaire général. La note y consacre une troisième partie.

Précaution élémentaire pour éviter l'excès de collégialité, « seul le membre du gouvernement chargé du secteur a l'accès à l'ensemble des documents de travail dans son secteur ».

On sait que l'article 9 du règlement intérieur du gouvernement stipulait que, « tout membre du gouvernement a le droit d'être informé des affaires de la compétence du gouvernement, et notamment de tout projet de loi du pays, ou de délibération ou demande de communication, dès lors que le projet est suffisamment formalisé et soumis à une concertation ou une communication externe ».

La note en formalise l'exercice : « La communication des documents visés par cet article doit être effective aux conditions suivantes : la demande d'information doit parvenir au directeur du service ou sous son couvert ; elle est signée par le membre du gouvernement à l'origine de la demande, le directeur de cabinet de la présidence ou le secrétaire général à la demande du membre du gouvernement. La communication est transmise au membre du gouvernement concerné, soit par voie intranet à son adresse, soit par courrier. Elle n'est transmise directement à l'adresse d'un collaborateur, que s'il en est fait la mention expresse dans la demande par le membre du gouvernement, le secrétaire général ou le directeur de cabinet de la présidence.

Le secrétaire général du gouvernement ou le directeur général des services, selon le secteur concerné, est nécessairement tenu informé par le directeur lorsqu'il est fait droit à la demande. Cette information peut prendre la forme d'un cc intranet. »

L'explication de texte est directement précisée par la présidente : « Les documents préparatoires ne sont transmis aux membres du gouvernement, en dehors de leur secteur, que “dès lors que le projet est suffisamment formalisé et soumis à une concertation ou une communication externe”. Les critères du règlement sont cumulatifs. Les membres du gouvernement sont en effet informés, à leur demande et hors de leur secteur, que lorsque le document préparatoire sort d'une stricte analyse interne au service et est susceptible d'être communiqué à des tiers à l'administration. Les difficultés quant à l'application de cette circulaire devront être soulevées d'abord devant les directeurs généraux des services. »

Le rôle des membres du gouvernement pourrait néanmoins vouloir s'affranchir des contraintes initiales et le système n'est clairement pas, à ce jour, stabilisé. La note de

service pourrait bien ne plus exprimer alors toute la réalité de l'exercice gouvernemental.

L'affranchissement des contraintes collectives

La pratique des membres du gouvernement laisse percer tout l'arc possible des exercices de la fonction.

L'attitude, à la fois la plus orthodoxe et la plus théorique, consiste à recruter un cabinet, composé de militants politiques, qui pèse avec son « ministre » les opportunités et les priorités de l'action. Il « fait faire ». Les directeurs sont responsabilisés, par l'entremise du secrétaire général ou du directeur général des services, et proposent, conformément à la commande politique, les mesures, qui, tôt dans leur stade d'évolution, feront l'objet d'une intervention en collégialité fixant objectifs et modalités d'élaboration et de concertation. Il s'agit de s'assurer que le gouvernement, le moment venu, aura une majorité pour arrêter la disposition projetée. L'élaboration du texte revient au service qui discute avec le cabinet et le membre du gouvernement des variantes possibles. Une fois l'accord politique du membre du gouvernement acquis, le texte est transmis par la direction aux services du secrétaire général, pour une appréciation juridique du service de législation et du contentieux d'abord, puis pour inscription à l'ordre du jour du gouvernement par le service de la coordination administrative. Celui-ci, par le visa préalable, s'assure de l'assentiment effectif du membre du gouvernement. L'ordre du jour du conseil du gouvernement est à nouveau balayé en collégialité et le président soumet alors le texte, si l'accord se fait, au vote en conseil. La gestion des services, ainsi que les mesures individuelles, sont laissées à l'appréciation du secrétaire général et du directeur de service qui veillent à en informer scrupuleusement le membre du gouvernement, chargé du secteur. Les réunions, animées par le membre du gouvernement, avec la présence de collaborateurs de cabinet, s'effectuent en présence du secrétaire général ou du directeur général des services. On ironisera de ces formalités prétendues inutiles et que l'urgence souvent balaie, mais l'exercice gouvernemental est une entreprise humaine complexe et collective.

Une autre conduite consiste à transformer *de facto* le membre du gouvernement en directeur. Fascination pour l'administration et son improbable pouvoir, tout est décalé d'un cran ; le membre du gouvernement est directeur et le directeur, chef de service... Le « ministre » s'implique dans la gestion du service. Il s'y déplace d'ailleurs fréquemment. Il réunit directeurs et chefs de service, effectue les choix du quotidien. Le cabinet rédige scrupuleusement les comptes rendus de réunions de service ; politique et administration se mêlent fébrilement. Attitude jugée parfois valorisante par les chefs de service qui travaillent directement avec « leur » membre du gouvernement, cette conduite laisse peu de place au rôle de synthèse du secrétaire général ou du directeur général des services. Ces derniers, s'ils sont même invités, peuvent difficilement remettre en cause l'inclination du membre du gouvernement devant leurs propres services. Ils se soumettent alors au primat du politique et le membre du gouvernement en sort plus exposé. Il ne pourra plus intervenir, s'il y a lieu par la suite, en médiation. Le « ministre » est

devenu le patron du quotidien. Il en perdra nécessairement le recul et la hauteur de vue et devient, par la force de la défense de ses propres choix, le seul avocat de son secteur. Cette méthode, si elle s'appuie sur une affirmation politique particulière, balkanise le gouvernement. On anticipe sur le transfert de la compétence du chef du gouvernement par le congrès...

Une troisième variante soumet les directeurs à tutelle directe des cabinets. Une solution déjà prise dans le précédent mandat. À chaque directeur ou établissement correspond un collaborateur de cabinet, souvent technicien du secteur. Le membre du gouvernement réunit d'abord son cabinet, lui donne les instructions qui sont répercutées sur les directeurs. Les réunions, préparées, parfois présidées par le cabinet, permettent aux directeurs de soumettre des propositions qui font l'objet de discussion et de réécriture. Le projet de texte est arrêté par le cabinet qui transmet directement le texte avec le visa du membre du gouvernement au secrétaire général pour inscription à l'ordre du jour. On fait souvent l'impasse sur l'examen juridique par le service d'études et de législation... Souffrance ou affliction pour le directeur, la trop grande présence du cabinet, qui fait plus qu'il ne fait faire, expose le membre du gouvernement à des déconvenues. Qu'on le croît ou non, les chefs de service disposent d'une compétence souvent forte et d'une technicité enrichie par l'expérience et rien n'est plus risqué que de ne plus écouter les avertissements, qui finissent par ne plus être donnés. L'administration est souvent plus dangereuse par son silence que par ses mises en garde. Le « ministre », sinon son cabinet, assumera le moment venu. C'est une autre version de la solitude ministérielle.

La cour administrative d'appel de Paris a donné son point de vue clairement dans un arrêt du 5 juillet 2005⁷¹. Des trois attitudes possibles, seule la première relève de l'exacte volonté du législateur : « Considérant qu'il résulte tant de la lettre des articles précités que des travaux préparatoires de la loi organique du 19 mars 1999, que le législateur n'a pas voulu conférer aux membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'attributions individuelles, ni de pouvoir hiérarchique et fonctionnel sur le secteur de l'administration dont ils ont la charge mais seulement un pouvoir d'animation et de contrôle. » Cela signifie clairement que l'administration, c'est-à-dire le secrétaire général, les directeurs généraux des services, les directeurs et les chefs de service, qui disposent de la délégation de signature du président du gouvernement doivent en faire un réel usage, en prenant en compte les instructions du membre du gouvernement et, si une difficulté semble apparaître, en sollicitant le secrétaire général ou la présidence du gouvernement, qui arbitreront avec le membre du gouvernement concerné.

On mesure l'impact du choix, politique plus que juridique, de l'une ou l'autre de ces variantes sur le rôle du président du gouvernement. Celui-ci continuera-t-il à définir la synthèse et les compromis gouvernementaux ou sera-t-il cantonné à son secteur, s'il lui est loisible d'en conserver un ? L'enjeu du courrier est symbolique de la relation entretenue tant avec le secrétaire général que les membres du gouvernement. Si le bureau du courrier a pu être unifié auprès du secrétaire général, à qui devraient revenir à titre principal le traitement et la ventilation, l'ampleur du courrier entrant et sortant « montant » au président du gouvernement est un bon indicateur des rôles respectifs des

71. Cour administrative d'appel de Paris, n° 02PA03755 du 5 juillet 2005, « M. Gérard Cortot ».

uns ou des autres. Alain Peyrefitte⁷² dans *Le Mal français* rappelait cette anecdote : « Un dirigeant de grande entreprise⁷³ me disait : “les responsables de mes filiales doivent traiter eux-mêmes leurs affaires. J’ai atteint mon objectif lorsque je ne signe pas plus d’une lettre par semaine”. Combien de directeurs, de préfets, sont-ils capables de concevoir un tel système ? Ne s’y sentiraient-ils pas dépossédés, inutiles ? Une hiérarchie ne sait pas déléguer. Elle organise son propre engorgement. »

La réflexion d’Alain Peyrefitte peut être transposée au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le pouvoir de signer d’un membre du gouvernement s’arrête en effet aux mesures intérieures ou préparatoires, la décision relevant de la compétence propre du président ou collégiale du gouvernement. Le membre du gouvernement ne saurait devenir, même dans son secteur coauteur de la décision en revendiquant le pouvoir de contresigner les courriers du président. La revendication avait été formulée par Gérald Cortot, au nom de l’Union calédonienne, face au gouvernement de Pierre Frogier. Le tribunal administratif avait refusé la demande et la cour administrative d’appel de Paris met les points sur les « i » : « Que si l’alinéa 3 de l’article 128 de la loi organique précitée pose comme condition de validité des arrêtés du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, signés par le président du gouvernement, le contreseing du membre de gouvernement chargé d’en contrôler l’exécution, cet alinéa, qui ne porte que sur les arrêtés pris par le gouvernement n’a ni pour objet ni pour effet de conférer aux membres du gouvernement un droit de contresigner les courriers soumis à la signature du président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie en application des dispositions précitées de l’article 134 de la loi organique du 19 mars 1999, quand bien même ils concerneraient le secteur d’attribution d’un membre du gouvernement.⁷⁴ »

Il n’empêche que plus les « ministres » s’accordent une autonomie de fonctionnement dans leur secteur, plus grande est la tentation, de l’administration comme de la présidence, de faire remonter instructions et signatures au président. La trop forte remontée des courriers au cabinet du président du gouvernement en serait un indice révélateur. Ce qui n’a pu faire l’objet d’une concertation interne par la collégialité subirait une remise en cohérence par la signature. Le président n’en sortirait que plus exposé. À être trop sollicité, lui aussi risquerait de perdre la sérénité de la réflexion. L’essentiel n’est sans doute pas de marcher, mais de savoir où l’on va...

Cette réaction réflexe de recentralisation auprès du président du gouvernement, quand bien même elle serait tentée, n’apparaît toutefois pas comme l’hypothèse la plus réalisable. Il faudrait manifester une forte volonté politique et obtenir le soutien engagé de l’administration. La pente naturelle mène plutôt vers l’autonomie croissante de chaque département ministériel, au travers des deux dérives de comportement déjà décrites, loin du tracé de l’épure initiale. Le membre du gouvernement, en effet, a d’abord des comptes à rendre à son mouvement, au groupe du congrès qui l’a nommé. Cette tendance centrifuge de l’institution se fera, si elle se produit, au détriment de la collégialité. On

72. *Le Mal français*, Plon, 1976, p. 300.

73. Ambroise Roux, président de la CGE.

74. Cour administrative d’appel de Paris, n° 02PA03755 du 5 juillet 2005, « M. Gérald Cortot » (et tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, jugement du 4 juillet 2002).

verra qu'elle est susceptible d'avoir des incidences notables sur la nature du régime qu'elle révèle.

Ces *scenarii*, tous possibles, ne sont ni encore totalement accomplis, ni même sans doute irréversibles. Il reste impérieux de croire que ce sont les femmes et les hommes qui ont prise sur l'histoire et peuvent en modifier le cours. Un gouvernement ou onze gouvernements ? Il faudra choisir entre la collégialité et le désordre.

Le secrétaire général est l'enjeu final de la collégialité. Son affaiblissement signerait celui du président au nom duquel il agit.

Un secrétaire général diminué

Le rôle du secrétaire général a été défini par la note circulaire du 30 août 2004 qui tranche en faveur d'une solution « conservatrice ». Son rôle est préservé, malgré ou avec la collégialité. La logique générale sous-jacente est la suivante : dans un gouvernement collégial, la décision est nécessairement plus longue à formaliser que dans un gouvernement classique, appuyé sur une majorité et dont l'autorité du chef est reconnue par ceux-là même qu'il a nommé. Pour éviter la paralysie du quotidien, il faut nécessairement laisser une large autonomie de fonctionnement aux directions de l'administration, dont les directeurs et chefs de service doivent être responsabilisés. Ils doivent être les premiers collaborateurs du gouvernement, avant même les cabinets. Ils doivent se sentir confortés dans l'usage de leur délégation de signature. Encore faut-il que le gouvernement se concentre sur les tâches strictement politiques, qui nécessitent la discussion et le compromis politique, et que les services effectuent l'administration quotidienne. C'est le rôle du secrétaire général que de superviser, avec les directeurs, le fonctionnement de l'administration de la Nouvelle-Calédonie, et son budget, pour que seules les décisions qui le justifient remontent au président du gouvernement. C'est le secrétaire général qui régule la « machine à signer ».

On verra qu'une autre conception est possible et parfois même revendiquée.

« Le secrétaire général du gouvernement assure la bonne organisation du travail collectif du gouvernement. À ce titre, il est chargé :

- de la proposition d'ordre du jour de la réunion du gouvernement ;
- de l'enregistrement, de la coordination et de l'étude des dossiers destinés au gouvernement ;
- de la préparation du compte rendu des réunions du gouvernement ;
- du suivi et de l'exécution des décisions du gouvernement ;
- de la saisine par le gouvernement des institutions prévues par la loi pour l'adoption des textes législatifs et réglementaires au congrès ;
- de la publication des textes au *Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie*.

Le secrétaire général du gouvernement reçoit délégation de signature de la présidente du gouvernement pour agir dans les domaines fixés à l'article 134 de la loi organique. En concertation avec les membres du gouvernement, il agit dans les domaines qui sont attribués à chacun des membres en vertu de l'article 130 de la loi organique. »

Conception « conservatrice ». L'expression se justifie parce que le secrétaire général voit sa mission évoluer sans être bouleversée. Le changement le plus spectaculaire n'est pas dans la note, mais dans la localisation géographique du secrétaire général. Celui-ci a rejoint l'immeuble du gouvernement. Il est ainsi physiquement plus proche des membres du gouvernement et des cabinets que des services de la Nouvelle-Calédonie, quoique cet éloignement reste quand même assez relatif.

Le secrétaire général assure à la fois le rôle institutionnel d'un secrétaire général « du gouvernement » avec la maîtrise de l'ordre du jour du conseil du gouvernement et le suivi de la procédure législative ou réglementaire auprès des autres institutions ou comités consultatifs. Certaines formules sont d'ailleurs reprises de celles applicables au secrétaire général de gouvernement de la Métropole, avec quelques enrichissements issus de statuts divers francophones. Mais il n'épuise pas ainsi son rôle. La note réaffirme son devoir « d'agir » par délégation dans les domaines de l'article 134 par lequel le président « dirige l'administration, nomme aux emplois et est ordonnateur des dépenses et des recettes ». C'est l'exercice du pouvoir quotidien sur l'administration et ses services. Son rôle est d'ailleurs confirmé par celui dévolu aux directeurs généraux de service qui relèvent de « son autorité ».

Mais cette conception institutionnelle n'est pas unanimement appréciée. Le secrétaire général est devenu un enjeu de la collégialité.

Comment interpréter en effet l'article 132 de la loi organique qui dit que « le gouvernement nomme son secrétaire général » ?

Une interprétation à la fois « notariale » et « radicale », malgré ce paradoxal rapprochement des mots, en fait le seul « secrétaire général du gouvernement », titre qui figure expressément à l'article 134. Suivant cette conception, le secrétaire général serait au service du gouvernement collégial dans son ensemble pour la seule première partie de ses tâches (le fonctionnement de l'institution et les relations avec les autres organes ou institutions, qui se confondraient d'ailleurs largement avec celle d'un service qui relève de son autorité directe, le SCAI, service de la coordination administrative et des institutions). Mais, il y perdrait son rôle de « patron » des services au profit des membres du gouvernement. Les directeurs généraux de service seraient alors des chefs de service particuliers, avec un rôle de coordination pour les tâches « horizontales » ou transversales de l'administration, et ne dépendraient plus directement de lui. Cette interprétation est séduisante, mais fait rapidement fi d'une autre disposition de l'article 134 qui permet au chef du gouvernement, qui dirige « l'administration », de déléguer sa signature, et partant son rôle de direction, au secrétaire général.

La revendication n'est pas nouvelle et s'est greffée sur un contentieux récurrent devant le tribunal administratif. L'appellation « secrétaire général adjoint » a aujourd'hui vécu, le titre de directeur général des services y étant substitué. Changement de rôle ou changement de forme ?

Le contentieux, qui revenait tous les ans avec une régularité de métronome devant le tribunal administratif, a pourri la vie administrative calédonienne ; derrière, l'enjeu était bien celui du rôle qu'on assignait au secrétaire général en attaquant ses « adjoints ».

Les membres indépendantistes du gouvernement demandaient, avec une unanimité d'ailleurs éphémère, l'annulation de la nomination du secrétaire général adjoint du gouvernement ainsi que la délégation de signature qui lui a été consentie, au motif que l'emploi ne figurait pas dans la liste que l'article 132 réserve à la discrétion du gouvernement. Il y a sans doute à l'origine de l'affaire une incohérence, voire un simple oubli, de la loi organique qui n'a pas prévu le secrétaire général adjoint à l'article 132, mais a quand même organisé son inéligibilité à l'article 195 6° ! Le tribunal n'a pu que noter dès le 23 décembre 1999⁷⁵ que « l'emploi ne figure pas, en vertu de l'article 132 de la loi organique, dans la liste des emplois dont les titulaires sont nommés par le gouvernement », ni à l'article 134 dans la liste des agents potentiellement délégués. Dès lors, la publication de l'emploi restait une règle obligatoire, comme pour tous les emplois permanents autres que ceux discrétionnaires. Les deux arrêtés de nomination et de délégation sont simultanément annulés.

La décision étant renouvelée par le gouvernement, le recours se poursuit par un entêtement partagé des deux côtés. Le tribunal renouvelle son refus⁷⁶ pour les mêmes motifs par des considérants presque identiques.

Errare humanum est, sed perseverare diabolicum. Pour contourner le tribunal, une intéressante innovation accompagne la nomination du secrétaire général adjoint. Le gouvernement a créé la fonction de directeur général des services de la Nouvelle-Calédonie « qui est exercée par le secrétaire général adjoint », renommé le 7 septembre 2000. C'est au directeur général des services et non formellement au secrétaire général adjoint qu'est consentie la délégation de signature. Un « directeur » est bien ainsi désigné par l'article 134 au nombre des agents pouvant recevoir délégation. La manœuvre est habile, mais la collégialité est décidément un exercice retors. Parmi les attributions du gouvernement figure à l'article 127, 8° la disposition suivant laquelle « le gouvernement fixe l'organisation des services de la Nouvelle-Calédonie ». Si le gouvernement a bien délibéré préalablement sur la création d'un directeur général des services, la réservation expresse et indivisible de cette fonction au secrétaire général adjoint, qui ne figure toujours pas dans la liste des personnes auxquelles les dispositions limitatives de l'article 134, autorisent le président à déléguer sa signature, « porte une atteinte illégale à la répartition des compétences entre le gouvernement et son président dans l'exercice des pouvoirs de nomination et de délégation de signature qu'ils tiennent respectivement desdits articles 132 et 134 »⁷⁷. Impossible donc de contourner par un artifice le refus de délégation de signature à un secrétaire général adjoint. Le gouvernement s'est ainsi trompé dans l'interprétation des pouvoirs dont il dispose. Erreur de droit respectueuse de la bienséance pour le tribunal, qui aurait pu y voir un détournement de pouvoir.

Puisque c'est le lien indivisible entre la fonction de secrétaire général adjoint et directeur général des services qui pose problème, il suffira d'en supprimer la cause. Par un

75. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 23 décembre 1999, M^{me} Eperi Gorodey et autres (Gérald Cortot, Aukusitino Manuohalalo, Roch Wamytan), n° 9900282.

76. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 20 juillet 2000, M. Gérald Cortot, n° 00-0059.

77. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 26 avril 2001, M. Gérald Cortot, n° 00-0388 et 00-0429.

nouvel arrêté du 10 mai 2001, le gouvernement nomme un directeur général des services et par un arrêté du 22 mai le secrétaire général adjoint. Il s'agit par coïncidence de la même personne. Dans un effort ultime d'interprétation, le tribunal, le 25 avril 2002⁷⁸, estime la circonstance que la même personne occupe les deux fonctions, en l'absence d'un lien juridique entre les fonctions, n'est pas de nature, à elle seule, à entacher d'illégalité les mesures en cause. La requête est rejetée et nomination et délégation de signature sont validées.

La querelle ne s'épuise pas pour autant. Le gouvernement, dans un souci compréhensible de renforcer les services et de maintenir un certain équilibre communautaire dans les fonctions, décide de créer un deuxième directeur général des services « délégué » auprès du secrétaire général. L'idée est, semble-t-il, d'introduire une hiérarchie entre le secrétaire général, le directeur des services, puis le directeur délégué. Mais le terme délégué « indique à lui seul que ce dernier est chargé par une autre autorité d'exercer ses pouvoirs à sa place et qu'il n'occupe pas les fonctions de directeur de service ». Dès lors, on doit considérer que l'emploi de directeur délégué n'était pas un emploi à la discrétion du gouvernement et ne relevait donc pas de sa compétence collégiale. Le poste étant annulé, la délégation tombe naturellement.

Reste à faire triompher la *capitis diminutio* du secrétaire général. Par un ultime recours, il est demandé au tribunal administratif d'annuler certains articles de l'arrêté d'organisation des services, particulièrement ceux qui définissent la tâche des directeurs généraux, dont le nombre ou la qualité de délégué ne sont plus mentionnés, comme « ayant pour fonction d'assister, chacun pour ce qui le concerne, le secrétaire général dans sa mission de coordination générale de l'administration ». Le tribunal⁷⁹ concède alors au requérant que cette mission est déjà exercée par les secrétaires généraux adjoints, qui sont les mêmes, et que cette création de directeur général des services ne vise « qu'exclusivement à leur conférer un titre leur permettant de recevoir une délégation de signature du président ». La disposition en cause sera annulée.

Le tribunal, avec la nuance du jugement du 25 avril 2002 qui paraissait tenter une improbable démarche de conciliation pourtant confirmée en appel⁸⁰, est resté cohérent en refusant la confusion des fonctions entre secrétaire général adjoint, emploi qui ne peut obtenir délégation, et directeur général des services qui l'obtient, s'il justifie d'attributions spécifiques de direction. Le premier relève du président du gouvernement et l'autre du gouvernement collégial. Celui qui n'est pas nommé en collégialité ne peut obtenir délégation de signature. C'est la loi implacable de la collégialité.

Le règlement intérieur du gouvernement en a enfin pris acte en disposant que « l'organisation des services fait l'objet d'un débat préalable à la nomination du secrétaire général et des directeurs généraux des services. Conformément à l'article 127, 8° de la loi organique, elle est fixée par un arrêté du gouvernement. Cet arrêté définit les attributions spécifiques du secrétaire général, ainsi que des directeurs généraux des services, si le

78. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 25 avril 2002, n° 01-0411, M. Gérald Cortot.

79. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 30 décembre 2003, n° 02-0413, M. Gérald Cortot.

80. Cour administrative d'appel de Paris, n° 02PA03183 du 5 juillet 2005, M. Gérald Cortot.

gouvernement en crée l'emploi. Les directeurs généraux des services, en application de l'article 134 de la loi organique, sont nommés par arrêté du gouvernement. »

La note de service de la présidente en date du 30 août 2004, formule d'ailleurs minimale utilisée plutôt qu'un arrêté formel du gouvernement pourtant requis par l'article 127, 8°, tente le difficile exercice d'une définition des tâches des directeurs généraux de services, tout en préservant l'autorité du secrétaire général. « Pour la mise en œuvre des décisions du gouvernement et des mesures relevant de ses fonctions, le secrétaire général est assisté dans ses tâches par les directeurs généraux des services. Sous l'autorité du secrétaire général, les directeurs généraux des services :

- assurent un appui aux directeurs dans la gestion de leur direction ; ils donnent, dans leur secteur, les directives ou instructions nécessaires à la mise en œuvre des décisions du gouvernement ;
- effectuent la coordination, dans leur secteur, des actions et des propositions des directions ;
- animent, notamment à partir des directions transverses (budget, fonction publique, informatique) les questions communes de l'administration. »

Si le système fonctionne cahin-caha, c'est parce que chacun a été nommé en collégialité et que chaque membre du gouvernement a pu participer à cette nomination. Mais une certaine ambiguïté, de nature politique, demeure encore sur l'autonomie des directeurs généraux de service d'avec le secrétaire général. La cour administrative d'appel de Paris⁸¹ semble toutefois avoir fait sienne la conception contenue dans la note de la présidente du gouvernement. En jugeant que « la mission dévolue aux membres du gouvernement, en application de l'article 130 de la loi organique, d'animer et de contrôler un secteur de l'administration, ne leur confèrent aucun pouvoir de coordination générale » et que les dispositions de l'article 4 de l'arrêté organisant le secrétariat général et qui précise que le directeur général des services et le directeur général délégué des services assistent le secrétaire général du gouvernement dans sa mission de coordination générale de l'administration de la Nouvelle-Calédonie, « n'ont ni pour objet ni pour effet de priver les membres du gouvernement de leurs attributions ».

La thèse radicale maintiendra encore que la fonction de directeur général des services reste superflue, car ne relevant pas directement d'un secteur de l'administration soumis aux instructions et au contrôle d'un membre du gouvernement. Le directeur général des services, en assistant le secrétaire général, en serait *de facto* l'adjoint pour des tâches qui ne devraient pas être celles du secrétaire général cantonné au fonctionnement du gouvernement et des institutions. On objectera que rien n'empêche dans son secteur le membre du gouvernement de s'appuyer sur le directeur général envers lequel s'exerce son pouvoir d'instruction. En définitive, la querelle est plus politique que juridique. Il s'agit de savoir à qui appartient le pouvoir dans l'ensemble collégial. Ce que perd le secrétaire général, le membre du gouvernement le conquiert implicitement dans son secteur ou croit le conquérir, et l'essentiel à l'avenir sera la relation de pouvoir qui va s'établir durablement entre les protagonistes.

81. *Ibid.*

L'équilibre du système n'est pas à ce jour stabilisé. Il se pourrait même qu'une tentative de modification apportée à la loi organique exhume le secrétaire général adjoint, donnant un indice de la conception qui l'emporterait. Il est loin d'être certain qu'un consensus sur cette question puisse être obtenu entre les partenaires de l'accord.

Empruntés apparemment au régime parlementaire, les apports originaux de l'accord de Nouméa sur la collégialité, expérimentés par la pratique ou reconnus par la juridiction administrative, ont modelé, sinon transformé, la nature du régime politique institué. Obnubilé par la cohabitation nécessaire des tendances politiques, le législateur aurait créé une dérive représentative, une forme de régime d'assemblée, dont la collégialité peut être le seul frein.

La collégialité, clef de voûte des institutions

On aurait donc réinventé à Nouméa le régime d'assemblée : le gouvernement, composé à la proportionnelle des groupes, est une mini-assemblée, le congrès peut renverser le gouvernement, mais le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ne peut pas dissoudre le congrès... Reprenons-en les éléments.

La confusion des pouvoirs au profit de l'organe législatif se résume à des expressions, à peu près synonymes et largement popularisées : « régime d'assemblée », « gouvernement d'assemblée » et « régime conventionnel ». Cette dernière formule vient de la Convention qui a cherché à pratiquer ce régime de 1792 à 1795 et dont la Constitution connaîtra un destin idéologique exceptionnel : « Honnie des conservateurs, alors qu'elle n'est pas très éloignée du paisible régime suisse, elle sera encensée par la plupart des progressistes, qui la déploieront comme l'étendard de la liberté et l'égalité réconciliées. Jacobins, républicains, radicaux, socialistes, communistes, léninistes, staliniens, castristes, maoïstes, libertaires s'y référeront près de deux siècles durant, sur tous les continents. Elle donnera naissance à un mythe d'autant plus utile qu'il paraissait réconcilier l'idée révolutionnaire et l'idée démocratique, et d'autant plus fertile que ladite Constitution, n'ayant jamais été appliquée, demeurera toujours à l'abri des inéluctables désillusions de la mise en pratique⁸². »

Dans le système du régime d'assemblée⁸³, une assemblée unique détient en même temps le pouvoir législatif et le pouvoir gouvernemental. Elle confond en elle-même les deux pouvoirs politiques. Pourtant un exécutif peut exister dans un tel régime, ses membres peuvent certes même porter le prestigieux titre de ministre, mais ils sont réduits à n'être que des commis dociles. Nommés par l'assemblée, ils ne peuvent être solidaires. S'ils se constituaient en collège, prenant des décisions collégiales, cette faculté leur conférerait une autonomie réelle leur permettant de prendre des positions autonomes et ils contreviendraient aux instructions de l'assemblée à qui seule revient le droit de décider. Cet exécutif est en quelque sorte « pulvérisé », selon la formule

82. Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Seuil, 1993, p. 680.

83. On se reportera à Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, tome I, Economica, 1990, p. 356 et 466 et suivantes.

saisissante de Jacques Cadart. Tout au plus, a-t-il le droit de prendre certaines décisions individuelles d'application.

Dans la pratique, « par une inversion totale du système, ce régime se transforme aisément en son contraire : il dégénère aisément en dictature pure et simple ». Ces dégénérescences sont variées, déviation dictatoriale de la Convention, mais également « déviations modérées, telles les régimes provisoires des assemblées constituantes ou les III^e et IV^e Républiques françaises⁸⁴ ». C'est de ce côté, sans doute plus que dans le modèle mythique de la Convention ou même des expériences étrangères, qu'il faut chercher les références mentales et juridiques des innovations calédoniennes.

En dehors de la Convention, les trois autres assemblées constituantes souveraines de 1789, 1848 et 1945 ont admis spontanément des limites à leurs pouvoirs en acceptant de reconnaître le rôle indispensable d'un gouvernement distinct d'elles-mêmes et doté de pouvoirs propres exercés collégialement. Elles se sont ensuite orientées vers la distinction des fonctions, soit par la séparation stricte des pouvoirs, soit par la collaboration des pouvoirs. Sous les régimes des III^e et IV^e Républiques, le déséquilibre des pouvoirs est sorti de l'inégalité des moyens d'action et de pression réciproques du gouvernement et du parlement et essentiellement de l'impossibilité pour le gouvernement d'utiliser le droit de dissolution pourtant prévu. Ces deux régimes ont été les systèmes les plus proches de l'idéal du régime d'assemblée qu'on ait jamais pu réaliser durablement. Les chambres avaient réussi à soumettre le gouvernement et il en est résulté un immobilisme politique très remarquable, les décisions ne pouvant être prises par une assemblée où les multiples tendances se neutralisaient réciproquement. Le multipartisme a aggravé cette inclination globale, les majorités étant trop souvent précaires et, de plus, tournantes.

La collégialité apparaît ainsi comme l'antidote du régime d'assemblée. Elle est la clé de voûte des institutions calédoniennes. En polluant néanmoins les éléments les plus déterminants de la collégialité, malgré l'adhésion formelle au vocable lui-même, le système politique calédonien a créé une déviation modérée du régime d'assemblée. Des trois critères habituels de la collégialité, dont on rappellera qu'ils 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 refuseraient, les deux premiers apparaissent peu assurés et le troisième élément est même expressément écarté.

Le système calédonien, on l'a vu, a emprunté aux deux logiques du régime parlementaire, où les pouvoirs collaborent en s'équilibrant, et au régime d'assemblée. Olivier Duhamel, pour les régimes politiques français de nos Républiques précédentes, a su donner un nom à une telle évolution : « la dérive représentative⁸⁵ », et qu'il classe dans sa typologie des systèmes politiques, fondée sur les modalités de l'exercice du pouvoir à partir des pratiques institutionnelles, comme « parlementariste⁸⁶ ». Dans un système parlementariste, « le gouvernement instable résulte d'une coalition non désignée par les électeurs et non dotée d'un leader incontesté ». Quand bien même on affecterait

84. *Ibid.*, p. 471.

85. Olivier Duhamel, précité, p. 735.

86. *Ibid.*, p. 654.

de croire que le peuple désigne son gouvernement par les élections au congrès, on ne saurait plus brutalement résumer le gouvernement calédonien.

Mais l'histoire ne s'est pas arrêtée et, sur ce modèle théorique parlementariste, l'évolution politique pourrait amener au glissement progressif du régime vers sa pente naturelle, le régime d'assemblée.

Plusieurs indices le montrent qui vont à l'encontre d'un exercice collégial et qui militent en force vers cette « pulvérisation » du gouvernement, chaque membre n'ayant de compte à rendre qu'au congrès ou, plus exactement encore, au groupe dont il est issu. Les partis se partagent les différents secteurs du pays et la politique n'est que la somme algébrique des configurations partisans qui s'imposent à l'institution gouvernementale. Si l'esprit de négociation se substituait progressivement à l'autorité du président du gouvernement, nous serions sur le point de changer de régime.

On avait noté que la disposition de l'article 130 qui n'autorise la sanction d'un membre du gouvernement qu'avec l'accord du groupe politique dont il est issu, ne cadrerait pas avec la collégialité. Pour autant que ce membre s'appuie sur la majorité de son groupe, il peut dicter sa présence à l'institution gouvernementale. Le pouvoir passe de l'instance collégiale aux partis qui la composent. Le fait que les membres du gouvernement puissent être choisis en dehors des élus du congrès est un autre indice de la « partitocratie » calédonienne. L' élu privilégiera toujours celui qui l'a fait roi.

L'absence de perspective en cas de crise politique, qui résulte de la contrainte légale de composer le gouvernement à la proportionnelle des groupes (« on prend les mêmes et on recommence »), renforce la dépendance affective et psychologique de l' élu envers son groupe plutôt que de lui offrir de privilégier l'appartenance à l'institution collégiale.

L'autre disposition de la loi organique suivant laquelle un membre du gouvernement qui quitte ses fonctions « retrouve de plein droit son siège à l'assemblée à laquelle il appartenait⁸⁷ », va dans le même sens. On sait combien la V^e République a tenu à insérer une disposition contraire pour assurer la durée, la stabilité et la rupture du gouvernement d'avec les combinaisons politiques temporaires et tournantes...

L'usage qui pourrait être fait par les membres du gouvernement de leur pouvoir d'instruction et de contrôle se heurterait directement à l'exercice collégial. Que le « ministre » devienne chef de service ou qu'il dirige l'administration par cabinet interposé, l'appropriation politique de la fonction administrative détruit aussi sûrement la collégialité que le sacrifice du secrétaire général. S'il est bon que le membre du gouvernement maîtrise les dossiers techniques de son secteur, une trop grande implication au quotidien en fait le défenseur de « ses » services, l'avocat de ce qui existe, au détriment du nécessaire débat collégial sur les priorités politiques et de son propre recul sur les affaires dont il a à traiter. La synthèse politique, et l'intérêt général qui en est issu, ne peut se résumer à un simple partage des crédits par secteurs, une sorte de « paix des braves »... Cette conception de l'action politique est nécessairement très conservatrice et va plutôt à l'encontre des réformes et des remises en cause.

87. Article 119 LO.

L'utilisation possible du refus de contreseing dans une perspective de blocage, malgré une majorité politique qui s'est exprimée au gouvernement, est un autre indice du glissement vers l'atomisation. Le membre minoritaire ne reconnaît plus le choix majoritaire, il l'endosse encore moins et, arc-bouté sur la confiance du groupe qui l'a nommé, résiste de l'intérieur à l'institution collégiale dont il est membre en sapant ses fondements. La multiplication des recours contentieux n'en est pas le moindre signe pathologique.

Le défaut de solidarité pourrait paradoxalement s'appliquer au président du gouvernement lui-même, mis en minorité sur un sujet. Il existe un précédent, certes anecdotique. Les membres du gouvernement issus de l'Avenir ensemble, favorables sans doute avec raison à l'ouverture du paysage radiophonique de la Nouvelle-Calédonie largement figé depuis l'accord de Matignon, n'ont pas pu convaincre les autres partis (Rassemblement et indépendantistes). Le vote en novembre 2004 (par 5 voix contre 4) a abouti à fournir un avis défavorable du gouvernement au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sur les propositions du comité technique radiophonique. Le président du congrès, celui de la province Sud et la présidente du gouvernement ont alors écrit, en ces qualités respectives, au président du CSA une lettre rendue publique en date du 14 novembre 2005 réaffirmant leur « ferme volonté d'ouverture » et critiquant ces voix qui, au sein du gouvernement, « cadennassent depuis de trop longues années, les différentes formes d'expression écrites et parlées locales ». La collégialité suppose pourtant au minimum l'endossement du point de vue majoritaire par chacun.

Tous ces signes, surtout s'ils se cumulent, rendent le gouvernement à la fois moins homogène et moins collectif, et plus dépendant des groupes politiques et du congrès. Plus on s'éloigne de la collégialité, plus on s'approche du régime d'assemblée.

Ce régime peut-il durer ?

On sait que les régimes d'assemblée sont jugés dangereux par leur instabilité. Il n'est pas d'exemple d'une installation d'un tel régime dans la durée⁸⁸. Leur risque est en effet de conduire à l'anarchie et partant, par une dégénérescence facile, vers la dictature. Le modèle parlementariste mène à une réflexion plus nuancée. Après tout, la III^e République a été le plus long régime français. Mais au prix d'un immobilisme durable que ses contemporains ne cessaient de dénoncer.

Cet immobilisme évite peut-être le pire. Le pire en Calédonie, croît-on souvent, pourrait naître de l'action plus que de l'inaction. Le législateur a sans doute voulu un match nul. Mais la contrepartie risque d'être l'enlèvement, accentué par les corporatismes, un trait bien français. Or, si on peut parfois supposer que les Calédoniens ont à contrecœur accepté l'accord de Nouméa le 8 novembre 1998 pour que rien ne change, la prise de conscience qui se dessine dans une France accablée de dettes et marquée par l'impuissance collective qu'il faudra bien un jour changer, pourrait heurter de front l'outre-mer français et le Caillou calédonien.

88. On rappellera que la Suisse, parfois citée comme un tel exemple depuis Jean-Jacques Rousseau et dont la collégialité est une référence incontournable, ne s'analyse plus depuis fort longtemps comme un régime d'assemblée, mais comme un régime directorial.

Plutôt que de se crispier sur un immobilisme conservateur ou d'attendre une éventuelle inflexion de la politique de l'État, une action consciente et collective des partis, et des nombreuses individualités qui les composent, en faveur d'une démocratie de concordance, fondée sur le débat, la retenue de la majorité et le veto implicite de la minorité, sur les sujets qui mettent en cause le destin commun, donnerait à la Calédonie une perspective plus positive. L'exemple fidjien a montré que la règle politique ne se suffit pas à elle-même. Il faut la volonté tant des majorités que des minorités de la reconnaître et de l'appliquer. Les femmes et les hommes qui font la Calédonie y ont une responsabilité personnelle et directe.

Mais la politique n'est pas tout et c'est en maîtrisant ses propres évolutions économiques et sociales que le régime calédonien peut s'installer durablement. Rien ne peut se construire en effet si l'équilibre politique ne s'appuie pas sur un équilibre économique et social stabilisant pour ses populations. Face aux mutations économiques à venir, en particulier devant l'imminence des grandes réalisations industrielles minières et des flux financiers et humains qui les accompagneront, c'est l'immobilisme qui serait « révolutionnaire ». Réformer paraît être aujourd'hui la voie de la sagesse et de la stabilité (chapitre II).