

N° 586

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2011

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique (procédure accélérée) modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,*

Par M. Christian COINTAT,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. Yves Détraigne, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Richard Tuheïava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung, François Zocchetto.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 554 et 587 (2010-2011)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
<b>I. LA CRISE POLITIQUE DU PREMIER SEMESTRE 2011 ET LE DÉTOURNEMENT DE LA PROCÉDURE GARANTISSANT LA COLLÉGIALITÉ DU GOUVERNEMENT CALÉDONIEN</b> .....	<b>9</b>
A. DE LA QUESTION DU DRAPEAU À LA CRISE POLITIQUE.....	9
1. <i>Les institutions de la Nouvelle-Calédonie</i> .....	9
2. <i>La question du drapeau</i> .....	11
3. <i>La crise politique</i> .....	12
B. L'UTILISATION DÉTOURNÉE DE L'ARTICLE 121 DU STATUT .....	14
1. <i>La collégialité et le consensus, principes fondateurs de l'équilibre institutionnel défini par l'accord de Nouméa</i> .....	14
2. <i>Le détournement des dispositions visant à protéger le principe de collégialité</i> .....	14
<b>II. RÉTABLIR LES CONDITIONS DE LA STABILITÉ EN RESPECTANT L'ESPRIT DE L'ACCORD DE NOUMÉA</b> .....	<b>15</b>
A. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE : UN DÉLAI DE CARENCE ASSORTI D'UNE GARANTIE DE PARTICIPATION DE LA MINORITÉ AU GOUVERNEMENT .....	15
1. <i>Le délai de carence, pour éviter les démissions à répétition</i> .....	15
2. <i>La possibilité pour un groupe minoritaire et démissionnaire de rétablir sa participation au gouvernement</i> .....	16
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ, COHÉRENT AVEC L'ESPRIT DE L'ACCORD DE NOUMÉA .....	16
1. <i>Un dispositif équilibré et cohérent</i> .....	16
2. <i>La réaffirmation du principe de collégialité</i> .....	17
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	<b>19</b>
• <i>Article premier</i> (art. 121 de la loi organique du 19 mars 1999) <b>Délai de dix-huit mois avant tout renouvellement de la démission de plein droit du gouvernement</b> .....	19
• <i>Article 2 Dispositions transitoires</i> .....	27
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>29</b>
<b>ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	<b>33</b>
<b>ANNEXE 2 AVIS RELATIF AU PROJET DE LOI ORGANIQUE MODIFIANT L'ARTICLE 121 DE LA LOI ORGANIQUE N° 99-209 DU 19 MARS 1999 RELATIVE À LA NOUVELLE-CALÉDONIE</b> .....	<b>35</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	<b>51</b>



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 8 juin 2010 sous la présidence de **M. Jean-Jacques Hyest, président**, la commission des lois a procédé à l'examen du rapport de M. Christian Cointat sur le **projet de loi organique n° 554** (2010-2011) modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la **Nouvelle-Calédonie**.

La commission approuve le dispositif proposé par le Gouvernement pour garantir la stabilité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Le projet de loi organique concilie en effet l'encadrement du mécanisme permettant à un groupe minoritaire au congrès de provoquer la chute du gouvernement et la garantie d'une représentation de la minorité au sein du gouvernement calédonien.

Le dispositif proposé respecte les principes fondateurs de l'accord de Nouméa, en préservant la possibilité, pour un groupe politique, d'obtenir la démission d'office du gouvernement par la démission de l'un ou de plusieurs de ses membres, mais limite cette faculté dans le temps, afin d'éviter son détournement. Le délai de carence de dix-huit mois avant toute nouvelle mise en œuvre de la démission d'office du gouvernement par la démission en bloc des membres d'une liste évite l'utilisation répétée de cette procédure à des fins de déstabilisation des institutions.

Le groupe à l'origine d'une démission en bloc pourra rétablir sa présence au sein du gouvernement en présentant une liste de candidats.

Votre commission a adopté à l'article premier deux amendements de son rapporteur afin de préciser :

- que la liste présentée par le groupe qui ne participe plus au gouvernement est réputée approuvée quarante-huit heures après son enregistrement par le président du congrès, sauf si le tribunal administratif est saisi afin de vérifier l'éligibilité d'un candidat ;

- que la démission de plein droit du gouvernement ne peut être provoquée par la démission collective des membres d'une liste qu'en cas d'atteinte au principe de collégialité. Votre commission a ainsi souhaité inscrire dans la loi organique l'objectif initial de la procédure de démission de plein droit du gouvernement.

**La commission des lois a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.**



Mesdames, Messieurs,

Les accords de Matignon puis de Nouméa ont apporté à la Nouvelle-Calédonie une stabilité institutionnelle qui lui permet de construire l'avenir avec confiance.

L'accord de Nouméa, signé le 5 mai 1998, a fait de la Nouvelle-Calédonie une entité juridique *sui generis*, dont les institutions expriment l'ambition d'un destin commun à toutes les communautés et définissent un partage de souveraineté avec la France.

Le titre XIII de la Constitution donne une valeur constitutionnelle à cet accord. Aux termes de l'article 77 de la Constitution, la loi organique détermine, « *pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord* », les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions calédoniennes.

Le point 2.3 des orientations de l'accord de Nouméa prévoit que « *l'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie deviendra un gouvernement collégial, élu par le Congrès, responsable devant lui* ». La loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie organise par conséquent un gouvernement collégial, élu à la représentation proportionnelle par le congrès.

Votre rapporteur et notre excellent collègue Bernard Frimat, vice-président du Sénat, ont pu observer, lors de leur déplacement en Nouvelle-Calédonie en septembre 2010<sup>1</sup>, que cette organisation institutionnelle permettait au territoire de mettre en œuvre avec efficacité les transferts de compétences, ainsi que le rééquilibrage entre le nord et le sud.

La collégialité, qui renvoie au consensus océanien, est un principe fondateur de l'équilibre défini par l'accord de Nouméa. Aussi la loi organique a-t-elle précisé, au-delà du dispositif classique permettant au congrès de renverser le gouvernement par l'adoption d'une motion de censure, les conséquences de la démission des membres du gouvernement.

---

<sup>1</sup> Cette mission fera l'objet d'un rapport d'information à paraître dans les prochaines semaines.

L'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit en effet que lorsqu'un membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie démissionne, le candidat suivant de la liste sur laquelle il a été élu le remplace. S'il n'existe pas de suivant de liste le gouvernement, dans son ensemble, est démissionnaire de plein droit et un nouveau gouvernement doit être élu dans un délai de quinze jours.

Cette situation peut se produire lorsque les candidats d'une liste ont démissionné dans leur totalité, pour mettre en cause un gouvernement dont le fonctionnement ne respecterait pas la collégialité.

Or, cette disposition a été détournée de son esprit dans le cadre d'une crise institutionnelle commencée en février 2011.

Le 1<sup>er</sup> avril 2011, alors que pour la troisième fois en six semaines la démission de l'ensemble des membres d'une liste avait provoqué la démission de plein droit du gouvernement calédonien, le congrès a adopté une résolution demandant « *au Gouvernement de la République de proposer au Parlement dans les meilleurs délais possibles, une modification de l'article 121 de la loi organique susvisée du 19 mars 1999 visant à encadrer et à limiter la possibilité de provoquer la démission du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie par démission de l'un ou plusieurs de ses membres* »<sup>1</sup>.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a été saisi dès la fin du mois d'avril, selon la procédure d'urgence, d'un projet de loi organique sur lequel il a émis un avis, assorti des opinions de deux groupes constitués en son sein, le 6 mai 2011<sup>2</sup>.

Tel est le processus qui conduit le Sénat à examiner en premier lieu, après engagement de la procédure accélérée, le projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, déposé le 25 mai 2011.

Votre rapporteur a souhaité s'assurer que la modification envisagée rassemblait un large accord et respectait le mieux possible l'esprit de l'accord de Nouméa.

\*

\* \*

---

<sup>1</sup> Résolution n° 132 du 1er avril 2011 relative à la modification de l'article 121 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

<sup>2</sup> Voir cet avis en annexe au présent rapport.



## I. LA CRISE POLITIQUE DU PREMIER SEMESTRE 2011 ET LE DÉTOURNEMENT DE LA PROCÉDURE GARANTISSANT LA COLLÉGIALITÉ DU GOUVERNEMENT CALÉDONIEN

### A. DE LA QUESTION DU DRAPEAU À LA CRISE POLITIQUE

#### 1. Les institutions de la Nouvelle-Calédonie

L'accord de Nouméa du 5 mai 1998 prévoit que les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent un congrès, émanation des trois assemblées de province, un sénat coutumier et un gouvernement, désigné à la proportionnelle par le Congrès.

Les provinces Sud, Nord et des îles Loyauté ont été créées par la loi référendaire du 9 novembre 1988 et confirmées par la loi organique du 19 mars 1999. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans.

Les **provinces** sont compétentes « *dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* » (article 20 de la loi organique du 19 mars 1999). Elles exercent donc plus particulièrement leurs attributions en matière d'agriculture, de développement économique, de santé et d'urbanisme. Elles disposent en outre de prérogatives importantes pour la valorisation des ressources en nickel au bénéfice du développement économique de leur territoire.

Le **congrès**, mis en place en mai 1999, est composé d'une partie des élus des trois assemblées de province. Il compte ainsi 54 membres exerçant un mandat de cinq ans dont 32 des 40 membres de l'assemblée de la province Sud, 15 des 22 membres de l'assemblée de la province Nord et 7 des 14 membres de l'assemblée de la province des îles Loyauté. Le congrès siège chaque année lors de deux réunions ordinaires, dont la durée ne peut excéder deux mois. Il peut également se réunir en session extraordinaire.

Conformément aux orientations du point 2.1.3 de l'accord de Nouméa, la loi organique a consacré le pouvoir législatif autonome du congrès. L'article 99 de la loi organique, mettant en œuvre cette innovation majeure, prévoit en effet que dans douze matières telles que la fiscalité, l'accès au travail des étrangers et l'état et la capacité des personnes, le congrès de Nouvelle-Calédonie peut adopter des lois du pays.

La composition du **gouvernement** de la Nouvelle-Calédonie lui permet de représenter les principaux courants politiques du territoire. Le nombre de ses membres (entre 5 et 11) est fixé par le congrès préalablement à son élection au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne et sans possibilité d'adjonction ou de modification de l'ordre des listes. Les listes sont présentées par les groupes d'élus constitués au sein du congrès.

Lors des élections provinciales du 10 mai 2009, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue des sièges, qui s'élève à 28.

**Répartition des sièges au congrès 10 mai 2009**

Loyalistes : 31		Indépendantistes : 23	
RASSEMBLEMENT - UMP	13	Parti travailliste	3
L'AVENIR ENSEMBLE	6	UNI	8
CALEDONIE ENSEMBLE	10	UC	8
RPC	2	FNLKS	3
		Dynamique autonome	1

Source : ministère de l'outre-mer

A l'issue des élections du 10 mai 2009, les 3 principaux partis loyalistes ont passé un accord pour se partager les responsabilités politiques au sein des institutions de la Nouvelle-Calédonie<sup>1</sup>.

M. Pierre Frogier (Rassemblement-UMP et ancien président du congrès) a ainsi été élu président de l'assemblée de la province Sud. M. Paul Néaoutyine (UNI) a été réélu président de l'assemblée de la province Nord et M. Néko Hnepeune (FLNKS) président de l'assemblée de la province des Îles Loyauté.

M. Harold Martin (l'Avenir ensemble, ancien président du gouvernement) a été élu président du congrès.

Par une délibération du 28 mai, le congrès a fixé à 11 le nombre de membres du gouvernement, en application de l'article 109 de la loi organique.

Le 5 juin 2009, le congrès de la Nouvelle Calédonie a élu, à l'unanimité, M. Philippe Gomes, issu du groupe Calédonie Ensemble, président du gouvernement. Trois représentants du groupe UC-FLNKS étaient membres de ce gouvernement, constitué de 7 élus loyalistes et 4 indépendantistes.

---

<sup>1</sup> Dans une décision n° 328626 du 16 octobre 2009, le Conseil d'État a annulé les élections dans la province des îles Loyauté à l'assemblée de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie, en raison de l'accumulation d'irrégularités, d'une ampleur particulièrement significative. L'article 187 de la loi organique statutaire dispose qu' « en cas de dissolution ou d'annulation globale des opérations électorales dans une circonscription, les élections doivent avoir lieu dans les deux mois. » Aussi le décret n° 2009-1351 du 2 novembre 2009 a-t-il convoqué les électeurs de la province des îles Loyauté le 6 décembre 2009 pour procéder à l'élection au congrès de Nouvelle-Calédonie et à l'assemblée de la province.

## 2. La question du drapeau

Le point 1.5 de l'accord de Nouméa prévoit que « *des signes identitaires du pays, nom, drapeau, hymne, devise, graphismes des billets de banque, devront être recherchés en commun, pour exprimer l'identité kanak et le futur partagé entre tous* ».

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a mis en place en 2007, un comité de pilotage composé de représentants des partis politiques, de syndicalistes, de coutumiers, de représentants des églises, d'associations et des communautés culturelles de Nouvelle-Calédonie, soit une vingtaine de personnes qui ont choisi, pour la devise, l'hymne et le graphisme des billets, de passer par un concours populaire.

En avril 2008, un jury composé des membres du comité de pilotage a tenu deux réunions successives pour désigner les lauréats. Les résultats ont été les suivants :

- la devise de la Nouvelle-Calédonie est « *Terre de parole - Terre de partage* »,

- l'hymne de la Nouvelle-Calédonie est « *Soyons unis, devenons frères* » ;

- s'agissant des billets de banques, plusieurs modèles ont été retenus, après avis du représentant de l'Institut d'émission de l'outre-mer (IEOM), membre du jury.

En juillet 2008, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a préparé un projet de loi du pays définissant trois des cinq signes identitaires. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 21 octobre 2008, considère que les trois signes identitaires proposés pour marquer l'identité de la Nouvelle-Calédonie ne méconnaissent « *aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle* ».

Par délibération n° 5 du 8 juin 2009, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a institué une commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi du pays relative aux trois signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie. Le 18 août 2010, le Congrès a voté à une large majorité la devise, l'hymne et les propositions relatives au graphisme des billets de banque.

S'agissant du drapeau que pourrait adopter la Nouvelle-Calédonie, M. Pierre Frogier, député, président de l'assemblée de la province Sud et président du Rassemblement UMP, a proposé au début du mois de février 2010 d'associer le drapeau tricolore au drapeau du FLNKS (ou drapeau Kanaky selon les indépendantistes).

Reprenant cette idée, le Comité des signataires de l'accord de Nouméa, lors de sa réunion du 24 juin 2010, a recommandé que le drapeau tricolore et celui du FLNKS flottent côte à côte en Nouvelle-Calédonie, « *dans la perspective des prochains Jeux du Pacifique et dans l'esprit de la poignée de main entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou* ».

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a parachevé le processus en émettant un vœu en ce sens le 13 juillet 2010, avant que le Premier ministre, M. François Fillon, n'assiste à la levée des deux drapeaux dans l'enceinte du haut-commissariat de la République, le 17 juillet 2010.

Depuis, les deux drapeaux flottent côte à côte sur les bâtiments publics du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, des trois provinces et des communes, à l'exception de celles de La Foa, Moindou et Bourail.

Comme l'avait relevé la presse à l'été 2010<sup>1</sup>, la levée des deux drapeaux ne fait pas l'unanimité au sein de la classe politique calédonienne, certains élus considérant que les deux drapeaux ne répondent pas à l'objectif d'un drapeau commun.

### **3. La crise politique**

En janvier 2011, des élus de l'Union calédonienne ont reproché au président du gouvernement de ne pas être d'accord avec le choix des deux drapeaux, tricolore et Kanaky, comme emblème de la Nouvelle-Calédonie. Ils considéraient qu'il portait une responsabilité dans l'absence du drapeau Kanaky au côté du drapeau tricolore au-dessus des édifices publics des trois communes précitées.

Le 17 février 2011, les trois membres du gouvernement élus sur la liste présentée par le groupe UC-FLNKS, ainsi que l'ensemble des suivants de cette liste, ont démissionné, provoquant la chute du gouvernement, conformément aux dispositions de l'article 121 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie<sup>2</sup>.

Il devait, dès lors, être procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai de quinze jours, les membres du gouvernement démissionnaire de plein droit devant expédier les affaires courantes au cours de cette période.

Comme l'indique l'étude d'impact, depuis février 2010, *« le congrès a tenté à plusieurs reprises de constituer un nouvel exécutif, mais, dès l'élection des membres du gouvernement réalisée, les représentants du groupe Calédonie Ensemble ont démissionné pour le faire chuter, l'objectif étant de bloquer les institutions afin d'obtenir un décret de dissolution du congrès pour susciter de nouvelles élections »*.

---

<sup>1</sup> Voir un article publié par Le Monde du 19 juillet 2010, [http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/07/19/a-noumea-francois-fillon-se-confronte-aux-divisiones-politiques-caledoniennes\\_1389541\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/07/19/a-noumea-francois-fillon-se-confronte-aux-divisiones-politiques-caledoniennes_1389541_823448.html)

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 121, *« Lorsqu'un membre du gouvernement cesse d'exercer ses fonctions, le candidat suivant sur la liste sur laquelle celui-ci avait été élu le remplace. Ce remplacement est notifié sans délai au président du Congrès et au Haut-commissaire, ainsi que, les cas échéant, au président de l'Assemblée de province intéressée. Lorsqu'il ne peut plus être fait application de l'alinéa précédent, le gouvernement est démissionnaire de plein droit et il est procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai de 15 jours »*.

La procédure de constitution du nouveau gouvernement comporte trois étapes :

- la détermination du nombre des membres du gouvernement (article 109) ;
- l'élection du gouvernement (article 110) ;
- l'élection du président et du vice-président (article 115).

Ainsi, par une délibération du 25 février 2011, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a fixé à nouveau à onze le nombre des membres du gouvernement. Un nouveau gouvernement a été élu le 3 mars 2011. Aussitôt après, l'ensemble des membres de la liste présentée par le groupe politique Calédonie Ensemble, à l'exception de M. Philippe Gomes, ont notifié au président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, puis au haut-commissaire de la République, leur démission des fonctions de membre du gouvernement.

Réuni ensuite, le même jour, pour procéder à l'élection de son président et de son vice-président, le gouvernement a élu M. Harold Martin, président du gouvernement et M. Gilbert Tyuienon, vice-président.

Toutefois, une nouvelle démission collective des membres de la liste Calédonie Ensemble a entraîné la démission de plein droit du gouvernement et une nouvelle procédure de constitution du gouvernement.

Après avoir fixé à onze l'effectif du gouvernement, les membres du Congrès ont élu le 17 mars 2011 un nouveau gouvernement.

MM. Harold Martin et Gilbert Tyuienon ont été réélus président et vice-président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

M. Philippe Gomes et les autres membres de la liste du groupe Calédonie Ensemble ont alors présenté leur démission, provoquant à nouveau, en application de l'article 121 de la loi organique, la démission de plein droit du gouvernement.

Le 1<sup>er</sup> avril 2011, pour la troisième fois en six semaines, les 54 élus du congrès se réunissent pour élire un gouvernement. MM. Harold Martin et Gilbert Tyuienon sont alors renouvelés dans leurs fonctions de président et de vice-président.

Comme pour les deux gouvernements précédents, la démission des membres de la liste Calédonie Ensemble entraîne la démission de plein droit du gouvernement.

Un nouveau gouvernement devait en principe être élu dans un délai de quinze jours, soit au plus tard le 16 avril 2011.

Cependant, le 1<sup>er</sup> avril, le congrès de la Nouvelle-Calédonie, réuni en séance publique extraordinaire, adopte une résolution demandant à l'Etat de modifier l'article 121 de la loi organique pour empêcher les démissions à répétition. Il adopte en outre un vœu demandant au président du congrès de ne plus convoquer cette assemblée pour élire le gouvernement, tant que la loi organique n'a pas été adoptée.

## ***B. L'UTILISATION DÉTOURNÉE DE L'ARTICLE 121 DU STATUT***

### **1. La collégialité et le consensus, principes fondateurs de l'équilibre institutionnel défini par l'accord de Nouméa**

Les principes de consensus et de pluralité politique fondent l'équilibre institutionnel défini par l'accord de Nouméa, qui préserve ainsi les droits des minorités et assure la participation des loyalistes et des indépendantistes au gouvernement.

Ce « *consensus océanien* », comme l'a qualifié M. Paul Néaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord, lors de son audition par votre rapporteur, s'illustre dans le fonctionnement collégial du gouvernement. En effet, tous les partis politiques représentés au congrès sont amenés à présenter une liste de candidats pour l'élection des membres du gouvernement.

Le point 2.3 du document d'orientation de l'accord de Nouméa prévoit en effet que « *L'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie deviendra un gouvernement collégial, élu par le Congrès, responsable devant lui.*

*« L'Exécutif sera désigné à la proportionnelle par le Congrès, sur proposition par les groupes politiques de listes de candidats, membres ou non du Congrès. L'appartenance au Gouvernement sera incompatible avec la qualité de membre du Congrès ou des assemblées de province. Le membre du Congrès ou de l'assemblée de province élu membre du Gouvernement est remplacé à l'assemblée par le suivant de liste. En cas de cessation de fonctions, il retrouvera son siège.*

*« La composition de l'Exécutif sera fixée par le Congrès. »*

Ainsi, la démission de plein droit du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, telle que la prévoit l'article 121 de la loi organique, permet à un groupe minoritaire au sein du congrès de mettre en cause le fonctionnement de l'exécutif lorsqu'il ne lui semble pas conforme aux principes de consensus et de collégialité.

### **2. Le détournement des dispositions visant à protéger le principe de collégialité**

L'article 121 de la loi organique permet à un groupe politique d'obtenir une recomposition du gouvernement. Il suffit pour cela qu'il fasse démissionner tout ou partie d'une liste, afin d'empêcher que le gouvernement ne se retrouve au complet.

L'étude d'impact rappelle que ce mécanisme a été mis en œuvre à plusieurs reprises avant février 2011 :

- le gouvernement de M. Pierre Frogier est tombé en 2002 après la démission des élus du parti Union Calédonienne, dénonçant les difficultés de la collégialité ;

- le premier gouvernement de Mme Marie-Noëlle Thémereau est tombé en juin 2004 à l'initiative du « Rassemblement » ;

- le gouvernement de M. Harold Martin a été démissionnaire de plein droit en 2007, après la démission collective des élus de la liste unique indépendantiste, dont le bulletin avait été déclaré nul lors de l'élection du gouvernement.

Toutefois, le mécanisme de la démission de plein droit a été utilisé pour la première fois en 2011 de façon répétée par un groupe politique, dans le but d'empêcher le fonctionnement normal des institutions calédoniennes et de créer ainsi les conditions d'une dissolution du congrès.

Ce détournement manifeste de la procédure définie à l'article 121 de la loi organique rend nécessaire une modification de ces dispositions, afin que le mécanisme qui vise à assurer une représentation équilibrée des forces politiques du congrès demeure compatible avec une plus grande stabilité gouvernementale.

## **II. RÉTABLIR LES CONDITIONS DE LA STABILITÉ EN RESPECTANT L'ESPRIT DE L'ACCORD DE NOUMÉA**

### ***A. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE : UN DÉLAI DE CARENCE ASSORTI D'UNE GARANTIE DE PARTICIPATION DE LA MINORITÉ AU GOUVERNEMENT***

#### **1. Le délai de carence, pour éviter les démissions à répétition**

Le projet de loi organique réécrit l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, afin de maintenir la possibilité pour un groupe politique de démissionner du gouvernement et d'empêcher toutefois que des démissions collectives répétées ne fassent obstacle à l'exercice par l'exécutif de ses prérogatives.

Aussi l'article premier du projet de loi organique prévoit-il que si les membres d'une liste démissionnent collectivement et provoquent ainsi la démission de plein droit du gouvernement, ce dispositif ne peut plus être mis en œuvre pendant un délai de dix-huit mois. Pendant ce délai, toute nouvelle démission qui ne pourrait être comblée par l'arrivée au gouvernement des suivants de liste des membres démissionnaires n'entraînerait donc pas la démission d'office du gouvernement.

L'article 2 comporte des dispositions transitoires afin d'assurer que pendant les dix-huit mois suivant l'entrée en vigueur de la loi organique, la nouvelle rédaction de l'article 121 fera également référence aux dispositions actuellement en vigueur, en particulier pour conditionner la démission de plein droit du gouvernement à l'absence de mise en œuvre de ce mécanisme au cours des dix-huit mois précédents.

## **2. La possibilité pour un groupe minoritaire et démissionnaire de rétablir sa participation au gouvernement**

Afin de préserver la participation des différentes forces politiques calédoniennes au gouvernement, l'article premier du projet de loi organique permet aux groupes démissionnaires qui auraient perdu leur représentation au sein de l'exécutif de la rétablir, malgré l'absence d'élection d'un nouveau gouvernement pendant dix-huit mois.

A cette fin, le groupe qui ne serait plus représenté au gouvernement pourrait déposer à tout moment une nouvelle liste de candidats et rétablir sa participation. S'il ne faisait pas usage de cette faculté, le gouvernement serait de toutes façons réputé complet.

Comme le souligne l'exposé des motifs, le projet de loi organique prend ainsi en compte « *les principes à valeur constitutionnelle de collégialité et de proportionnalité du gouvernement issus de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998* ».

### ***B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ, COHÉRENT AVEC L'ESPRIT DE L'ACCORD DE NOUMÉA***

#### **1. Un dispositif équilibré et cohérent**

Votre commission approuve le dispositif proposé par le Gouvernement.

Le projet de loi organique concilie en effet l'encadrement du mécanisme permettant à un groupe minoritaire au congrès de provoquer la chute du gouvernement et la garantie d'une représentation de la minorité au sein du gouvernement calédonien.

Ces aménagements devraient éviter le dévoiement de la procédure de démission de plein droit, tout en respectant les principes fondateurs de l'accord de Nouméa. En effet, le dispositif proposé ne supprime pas la possibilité, pour un groupe politique, de provoquer la chute du gouvernement par la démission de l'un ou de plusieurs de ses membres, mais limite cette faculté dans le temps, afin d'éviter son détournement.



Le groupe à l'origine d'une démission en bloc pourrait rétablir sa présence au sein du gouvernement en présentant une liste de candidats. La représentativité et le pluralisme du gouvernement calédonien seront ainsi respectés.

Votre commission a adopté un amendement de précision de son rapporteur, afin de lever une ambiguïté quant à la procédure permettant à un groupe de rétablir sa participation au gouvernement.

Cet amendement indique, au IV de l'article 121 de la loi organique, que la liste présentée par le groupe qui ne participe plus au gouvernement est réputée approuvée quarante-huit heures après son enregistrement par le président du congrès, sauf si le tribunal administratif est saisi afin de vérifier l'éligibilité d'un candidat. Dans le cas d'une telle saisine, la liste ne serait validée qu'à l'issue de la procédure permettant, le cas échéant, de compléter la liste si l'un de ses membres ne remplit pas les conditions d'éligibilité.

Dès l'approbation de la liste, les candidats y figurant prendraient leurs fonctions de membres du gouvernement, dans la limite des sièges à pourvoir.

## **2. La réaffirmation du principe de collégialité**

Votre commission a adopté un amendement de son rapporteur réaffirmant le principe de collégialité en tant que principe essentiel au fonctionnement du gouvernement calédonien.

Cet amendement précise que la démission de plein droit du gouvernement ne peut être provoquée par la démission collective des membres d'une liste qu'en cas d'atteinte au principe de collégialité.

Cette modification permet d'inscrire dans la loi organique l'objectif initial de la procédure de démission de plein droit du gouvernement, telle qu'il a été confirmé à votre rapporteur par plusieurs signataires de l'accord de Nouméa.

\*

\* \*

**Votre commission a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

(art. 121 de la loi organique du 19 mars 1999)

### **Délai de dix-huit mois avant tout renouvellement de la démission de plein droit du gouvernement**

Cet article réécrit l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, afin de fixer un délai de dix-huit mois avant toute nouvelle mise en œuvre du mécanisme entraînant la démission d'office du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, tout en permettant aux groupes démissionnaires privés, au cours de cette période, d'une représentation au sein du Gouvernement, d'y rétablir leur présence.

#### **1. Le dispositif de l'article 121**

L'article 110 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose que les membres du Gouvernement sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Les listes de candidats, **membres ou non du congrès**, doivent être présentées par les groupes d'élus constitués au congrès en application de l'article 79.

Elles comprennent un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir augmenté de trois, chaque membre du congrès ne pouvant participer à la présentation que d'une seule liste de candidats.

Les listes doivent être remises au président du congrès au plus tard cinq jours avant le scrutin.

L'article 212 prévoit que si un membre du Gouvernement cesse d'exercer ses fonctions, le candidat suivant de la liste sur laquelle il avait été élu le remplace. Ce remplacement est alors notifié au président du congrès, au haut-commissaire et, le cas échéant, au président de l'assemblée de province intéressée<sup>1</sup>.

Le second alinéa de l'article 121 dispose que « *lorsqu'il ne peut plus être fait application de l'alinéa précédent, le gouvernement est démissionnaire de plein droit et il est procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai de quinze jours. Le haut-commissaire en est informé sans délai. Le*

---

<sup>1</sup> Si le nouveau membre du gouvernement était auparavant membre d'une assemblée de province il cesse d'appartenir à cette assemblée en entrant au gouvernement, en application de l'article 118 de la loi organique.

*gouvernement démissionnaire assure l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement. »*

Cette disposition peut être mise en œuvre lorsque les démissions successives ont épuisé l'effectif d'une liste, ou lorsque tous les membres d'une même liste démissionnent en même temps.

En fait, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 19 mars 1999, la démission de plein droit du gouvernement est toujours intervenue après la démission « en bloc » de tous les membres d'une liste.

L'étude d'impact indique d'ailleurs que « *ni la lettre du texte, ni la jurisprudence administrative ne permettent d'exclure ces démissions collectives. Ce mécanisme a été utilisé comme substitut à la motion de censure pour renverser le gouvernement en novembre 2002, en juin 2004 puis, de façon réitérée, en février 2011* ».

Toutefois, l'utilisation répétée de ce dispositif entre février et avril 2011 conduit à envisager sa modification, afin d'assurer la stabilité du gouvernement tout en garantissant la participation de la minorité.

## **2. L'utilisation des démissions collectives pour provoquer la chute du gouvernement**

L'accord de Nouméa n'évoque pas les conséquences de la démission de membres du gouvernement sur sa composition. L'article 121 de la loi organique prévoit seulement les conséquences des démissions afin de préserver la représentativité du gouvernement, même si des démissions successives aboutissent à l'épuisement d'une liste de candidats. Il n'envisage pas le cas des démissions collectives, mais permet à de telles démissions de provoquer la chute du gouvernement.

Dans son rapport sur la loi organique de 1999, M. René Dosière indiquait que « *cet article est le corollaire du principe de désignation par le congrès des membres du gouvernement sur des listes proposées par les groupes. Un membre du gouvernement dont les fonctions prennent fin par constatation de son inéligibilité, incapacité, incompatibilité, démission, révocation ou décès est remplacé par son suivant de liste. A défaut de suivant de liste, le présent article ne prévoit pas d'élection partielle, mais la démission d'office du gouvernement et son renouvellement global.* »

Au Sénat, le rapport de notre collègue Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois, relevait « *cet article fixe tout d'abord les règles de remplacement des membres du gouvernement qui cessent leurs fonctions : le candidat suivant de la liste sur laquelle il avait été élu le remplace. Conformément à un amendement à l'article 102 que votre commission des Lois vous a proposé, les listes de candidats à l'élection du gouvernement comportent trois noms en plus du nombre de sièges à pourvoir. Cependant, le cas de l'épuisement d'une liste à la suite de remplacements successifs doit être envisagé. Il n'est alors pas procédé à une élection partielle. Le gouvernement*

*est démissionnaire de plein droit et l'élection du nouveau gouvernement a lieu dans les quinze jours ».*

Selon M. Paul Neaoutyine, membre du congrès, président de l'assemblée de la province Nord et président de l'UNI, ce dispositif vise à permettre à un groupe minoritaire de faire tomber le gouvernement s'il estime que le fonctionnement de celui-ci ne respecte pas le principe de collégialité.

M. Pierre Frogier, député, membre du congrès et président de l'assemblée de la province Sud, estime également que le dispositif défini à l'article 121 a pour objet de permettre à la minorité, qui ne pourrait obtenir le vote d'une motion de censure, de provoquer la chute du gouvernement lorsqu'elle souhaite mettre en cause son fonctionnement.

La démission collective a d'ailleurs été utilisée comme substitut à la motion de censure pour renverser le gouvernement en novembre 2002, en juin 2004 puis de février à avril 2011.

**Les démissions collectives et la démission de plein droit  
du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie depuis février 2011**

<b>Date</b>	<b>Groupe ayant présentée une démission collective</b>
17 février 2011	UC-FLNKS
3 mars 2011	Calédonie Ensemble
17 mars 2011	Calédonie Ensemble
1 <sup>er</sup> avril 2011	Calédonie Ensemble

Depuis février 2011 pour la première fois, un groupe politique a recouru à la démission collective afin d'empêcher le rétablissement d'un fonctionnement normal des institutions et d'obtenir une dissolution du congrès<sup>1</sup>. La démission collective empêche en effet l'élection du président de la Nouvelle-Calédonie et la formation d'un nouveau gouvernement comme l'ont rappelé les juridictions administratives.

Dans son avis n° 03/11 du 24 février 2011, le tribunal administratif de Nouméa considère que *« dès lors que la loi prévoit que le congrès fixe le nombre des membres du gouvernement, il n'est pas possible juridiquement que le gouvernement ait un nombre de membre inférieur à celui ainsi fixé ; que, d'autre part, en l'absence de la possibilité de procéder à l'élection du*

---

<sup>1</sup> L'article 97 de la loi organique dispose 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. Le Parlement en est immédiatement informé. Le décret de dissolution est notifié sans délai au gouvernement et aux présidents du congrès et des assemblées de province.*

*« La dissolution du congrès entraîne de plein droit la dissolution des assemblées de province. « Le décret de dissolution fixe la date des nouvelles élections qui interviennent dans les deux mois.*

*« Le gouvernement et les présidents des assemblées de province assurent l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection des nouveaux exécutifs. »*

*président et du vice président, le nouveau gouvernement ne peut être regardé comme étant complètement constitué et ne peut donc entrer en fonction. Il s'en suit et sans qu'il soit besoin de qualifier de gouvernement de « démissionnaire de plein droit », qu'une nouvelle élection de l'ensemble des membres du gouvernement doit être organisée par le congrès dans les conditions prévues aux articles 109, 110 et 121 de la loi organique. »*

Le Conseil d'Etat, dans sa décision du 8 avril 2011 M. Gomes relative à la régularité de l'élection du 3 mars 2011, considère « *qu'il est loisible à tout instant, dès son élection, à tout membre élu du gouvernement de démissionner et à ses suivants de liste de faire de même immédiatement ; que n'y fait aucunement obstacle, contrairement à ce qui est soutenu en défense, la circonstance qu'avant l'élection de son président, le gouvernement ne puisse être regardé comme en fonction, le gouvernement démissionnaire continuant d'exercer ses compétences pour expédier les affaires courantes ; qu'à la suite de ces démissions, l'impossibilité de compléter le gouvernement a nécessairement pour effet de rendre celui-ci démissionnaire d'office, dès le constat de cette impossibilité ; que dans l'hypothèse où il n'aurait alors pu procéder à l'élection de son président avant ces démissions, l'expédition des affaires courantes revient au gouvernement précédemment constitué, et qui, démissionnaire d'office lui-même, était alors depuis chargé de l'expédition des affaires courantes* »<sup>1</sup>.

Le Conseil d'Etat relève cependant qu'il « *résulte de l'instruction que, dans les circonstances de l'espèce, ces démissions, qui n'ont été organisées que dans le seul but de paralyser la constitution complète du gouvernement et d'empêcher le fonctionnement normal des institutions, tendant à laisser ainsi la charge au gouvernement présidé par le requérant d'expédier les affaires courantes, visaient à vicier la régularité de l'élection du président et du vice-président, et avaient en conséquence le caractère d'une manœuvre électorale qui doit demeurer sans incidence sur la régularité du scrutin ; que dès lors, à défaut d'autre irrégularité, le gouvernement ainsi composé, régulièrement constitué à l'issue du scrutin contesté, démissionnaire d'office en raison des démissions opérées, doit être celui chargé d'expédier les affaires courantes* ».

La répétition des démissions collectives empêche ainsi le gouvernement d'exercer la plénitude de ses prérogatives et peut à terme produire des effets très dommageables pour la Nouvelle-Calédonie. Le gouvernement démissionnaire, chargé de la gestion des affaires courantes, ne peut en effet prendre que les décisions les plus urgentes, qui relèvent d'un faible pouvoir d'appréciation. Cette gestion des affaires courantes ne lui permet pas de mettre en œuvre des projets importants pour le développement de la Nouvelle-calédonie.

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, 8 avril 2011, M. G. ; <http://www.conseil-etat.fr/cde/node.php?articleid=2284>

### 3. Les modifications proposées par le Gouvernement

- *Le projet soumis au congrès de la Nouvelle-Calédonie*

Le texte soumis au Sénat diffère de l'avant-projet que le Gouvernement avait soumis pour avis au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Cet avant-projet maintenait le mécanisme de la démission d'office, tout en limitant ses effets en cas de répétition. Il proposait ainsi d'instaurer, après toute démission en bloc, un délai de dix-huit mois pendant lequel une nouvelle démission collective ne remettrait pas en cause le gouvernement en place. La démission collective ne pourrait donc être utilisée par un groupe politique pour renverser le gouvernement qu'une fois tous les dix-huit mois.

Afin de permettre, dans cette hypothèse, au groupe dont est issue la liste démissionnaire de rétablir sa représentation au sein du gouvernement, l'avant-projet prévoyait qu'une élection partielle serait organisée. Si le groupe qui n'était plus représenté au gouvernement ne déposait pas de nouvelle liste de candidats pour une élection partielle, le gouvernement aurait été réputé complet.

Dans son avis du 6 mai 2011, le congrès de la Nouvelle-Calédonie s'est déclaré « favorable, dans sa majorité, à l'adoption par le Parlement d'un projet de loi organique destiné à modifier l'article 121 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999, dans la mesure où, dans le cadre de sa résolution n° 132 du 1er avril 2011 susvisée, une telle modification avait été demandée « dans les meilleurs délais possibles », afin d'« encadrer et limiter la possibilité de provoquer la démission du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ».

Il s'est en outre déclaré « favorable, dans sa majorité, à l'introduction d'un délai de carence de dix-huit mois pendant lequel le gouvernement ne peut plus être démissionnaire de plein droit ».

Cet avis proposait toutefois la suppression du mécanisme visant à permettre, par une élection partielle, à un groupe qui ne serait plus représenté au gouvernement après une démission collective présentée pendant le délai de carence de rétablir sa participation au sein de l'exécutif. Le congrès proposait, à la majorité, de prévoir simplement qu'en cas de nouvelle démission collective dans le délai de dix-huit mois, « le gouvernement est réputé complet ».

Les groupes UNI (Union nationale pour l'indépendance) et Calédonie Ensemble ont souhaité joindre à l'avis du congrès une opinion.

Le groupe UNI a émis un avis favorable au projet soumis au congrès, sous réserve de deux modifications :

- que le délai de carence soit ramené de dix-huit à douze mois, « afin de préserver la possibilité pour un groupe du congrès représenté minoritairement au sein du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de se

*prévaloir du deuxième alinéa de l'article 121 pour s'assurer d'un fonctionnement collégial du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie » ;*

- qu'une élection partielle, par un vote à la majorité simple des suffrages exprimés, permette au groupe dépourvu de représentation au gouvernement de la rétablir en présentant une nouvelle liste de candidats.

Le groupe Calédonie Ensemble a estimé que le projet soumis au congrès était contraire à l'accord de Nouméa, car elle substituait une logique majoritaire à la logique collégiale, portant ainsi « *atteinte aux droits de la minorité* ». il a par ailleurs jugé inacceptable la rédaction proposée par le congrès, au motif qu'elle supprimait « *purement et simplement toute possibilité pour le groupe démissionnaire de reprendre sa place au sein du gouvernement* ».

- ***Le projet de loi organique soumis au Sénat***

L'article premier du projet de loi organique réécrit l'article 121 dont il reprend cependant le premier alinéa sans modifications (I).

Le II de la rédaction proposée prévoit que lorsqu'il ne peut plus être procédé au remplacement d'un membre du gouvernement ayant cessé d'exercer ses fonctions en faisant appel au suivant de liste, il est procédé dans les conditions définies aux III et IV. Ce sont donc ces nouvelles dispositions qui s'appliqueraient si la totalité d'une liste est épuisée ou si les membres d'une liste ont simultanément présenté leur démission.

Le III prévoit que le gouvernement ne serait démissionnaire de plein droit que si le nombre de membres du gouvernement à remplacer est égal ou supérieur à la moitié de l'effectif gouvernemental<sup>1</sup>, ou si le gouvernement n'a pas été déclaré démissionnaire de plein droit au cours des dix-huit mois précédents.

Le projet de loi organique instaure par conséquent un **délai de carence de dix-huit mois**, pendant lequel le gouvernement ne peut être renversé par la mise en jeu du dispositif permettant à la minorité de protester contre une atteinte à la collégialité. Toutefois, le gouvernement serait démissionnaire de plein droit si, dans le délai de dix-huit mois suivant la précédente mise en œuvre de l'article 121, les membres issus de la majorité démissionnaient.

Le mécanisme de la démission d'office serait donc préservé, mais encadré, afin d'éviter un usage répété à des fins de déstabilisation des institutions.

Le projet de loi organique maintient, dans l'hypothèse où le gouvernement est déclaré démissionnaire, les modalités définies en 1999, selon lesquelles il est procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article 109 de la loi organique du 19 mars 1999, il appartient au congrès de fixer par délibération le nombre de membres du gouvernement, qui doit être compris entre cinq et onze.



délaï de quinze jours. Le gouvernement démissionnaire devrait assurer l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection du nouveau gouvernement.

Le IV de la rédaction proposée permet à tout groupe politique qui ne serait plus présent au sein du gouvernement et dont la liste de candidats est épuisée de **rétablir sa participation à l'exécutif**. Il s'agit d'assurer le respect d'une représentation proportionnelle des groupes composant le congrès et de la collégialité.

Ce mécanisme pourrait être mis en œuvre si le nombre de membres du gouvernement à remplacer est inférieur à la moitié de son effectif et si, au cours des dix-huit mois précédents, le gouvernement a fait l'objet d'une démission de plein droit en application du III.

Le groupe politique dont la liste ne permettrait plus d'assurer le remplacement des membres ayant cessé leurs fonctions pourrait notifier à tout moment au haut-commissaire et au président du congrès une nouvelle liste de représentants en nombre égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté de trois. L'éligibilité de ces candidats devrait être vérifiée dans les conditions prévues à l'article 110, quatrième alinéa, de la loi organique<sup>1</sup>.

L'enregistrement de la nouvelle liste de représentants vaudrait élection de ces représentants. Il ne serait donc pas nécessaire de procéder à une élection comme le prévoyait l'avant-projet que le gouvernement avait soumis au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Si le groupe qui n'est plus représenté au gouvernement ne faisait pas usage de cette faculté, le gouvernement serait réputé complet.

Le groupe politique à l'origine de la démission collective porterait donc seul la responsabilité de son absence au gouvernement, puisqu'il pourrait à tout moment rétablir sa présence, simplement en présentant une nouvelle liste de candidats.

#### **4. Le texte adopté par votre commission**

Le projet de loi organique déposé au Sénat ne reprend pas les propositions avancées par la majorité du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Au regard des auditions qu'il a pu conduire, votre rapporteur souligne que la suppression du mécanisme permettant à un groupe dépourvu de représentation gouvernementale de rétablir sa participation à l'exécutif aurait suscité une vive opposition de plusieurs groupes politiques du congrès. En effet, cette suppression aurait constitué une atteinte aux principes de pluralité politique et de collégialité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

---

<sup>1</sup> Les candidats devraient donc satisfaire aux conditions requises pour être électeurs et éligibles aux assemblées des provinces. En cas de doute sur l'éligibilité d'un candidat, le haut-commissaire de la République pourrait saisir le tribunal administratif dans les quarante-huit heures suivant le dépôt des listes. Le tribunal administratif devrait se prononcer dans les quarante-huit heures. S'il déclarait un candidat inéligible, la liste disposerait de vingt-quatre heures pour se compléter.

Votre commission se félicite par conséquent de l'équilibre retenu par le Gouvernement. Le projet de loi organique devrait en effet permettre de garantir la stabilité du gouvernement, en évitant son blocage par des démissions collectives à répétition, tout en assurant une composition pluraliste de l'exécutif. Le dispositif proposé ne supprime pas la possibilité, pour un groupe politique minoritaire, de rendre le gouvernement démissionnaire de plein droit par la démission de l'un ou de plusieurs de ses membres, mais limite cette faculté dans le temps, afin d'éviter son détournement.

Comme l'indique l'étude d'impact, « *l'objectif sera atteint en interdisant que la démission d'office ne se produise deux fois de suite dans un délai de dix-huit mois et en prévoyant que, si la nouvelle démission des membres issus d'un groupe du congrès n'aboutit pas à la démission de droit de tout le gouvernement, ce dernier peut néanmoins être complété par l'enregistrement de la liste présentée par le ou les groupes précédemment démissionnaires, afin que soit assurée la représentation des seuls groupes au titre desquels se sont produites les démissions* »<sup>1</sup>.

M. Paul Neaoutyine, membre du congrès de la Nouvelle-Calédonie, président de l'assemblée de la province Nord et président de l'UNI, a indiqué à votre rapporteur qu'il approuvait le dispositif proposé par le Gouvernement pour permettre à un groupe de rétablir sa participation au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie après une démission collective dans le délai de dix-huit mois après une démission qui aurait provoqué la chute du gouvernement calédonien.

Votre commission considère que le dispositif finalement retenu par le Gouvernement est plus pertinent que celui de l'élection partielle. La désignation complémentaire par simple présentation d'une liste permettra en effet au groupe qui n'aurait plus de représentant au gouvernement de rétablir sa participation à l'exécutif, conformément aux principes fondateurs de l'accord de Nouméa.

Un groupe politique qui aurait pris l'initiative d'une démission collective sans pouvoir provoquer la démission de plein droit du gouvernement pourra ainsi à tout moment restaurer sa représentation.

Votre commission a adopté un **amendement** de votre rapporteur visant à mentionner le principe de collégialité au sein de l'article 121 de la loi organique. Il s'agit de préciser que la démission de plein droit du gouvernement ne pourrait être provoquée par la démission collective des membres d'une liste qu'**en cas d'atteinte au principe de collégialité**.

Elle a en outre adopté un amendement précisant la rédaction du IV de l'article 121 de la loi organique, afin :

- de substituer au terme de « *représentants* », celui de « *candidats* », qui est celui retenu par le législateur organique en 1999. En effet, le groupe

---

<sup>1</sup> Etude d'impact, p. 14.

souhaitant rétablir sa présence au gouvernement présente une liste de candidats aux fonctions de membre du gouvernement ;

- de lever une ambiguïté du projet de loi organique, aux termes duquel l'enregistrement de la liste « *vaut enregistrement de la liste de candidats à l'élection des membres du gouvernement* ». L'étude d'impact indique, plus clairement, que « *l'enregistrement de la liste vaut élection des intéressés pour l'application des dispositions faisant référence à l'élection des membres du gouvernement* »<sup>1</sup>.

Ainsi, l'amendement adopté par votre commission indique que la liste présentée par le groupe qui ne participe plus au gouvernement est approuvée après un délai de quarante-huit heures suivant son enregistrement par le président du congrès, si le tribunal administratif n'a pas été saisi en application du quatrième alinéa de l'article 110 afin de vérifier l'éligibilité d'un candidat. Si le tribunal administratif était saisi d'une telle demande, la liste de candidats aux fonctions gouvernementales ne serait réputée approuvée qu'à l'issue de la procédure définie au quatrième alinéa de l'article 110.

Les candidats prendraient leurs fonctions de membres du gouvernement, dans la limite des sièges vacants, dès l'approbation de la liste.

Votre commission a adopté l'article premier **ainsi modifié**.

#### *Article 2*

#### **Dispositions transitoires**

Cet article précise les modalités d'application du dispositif prévu par l'article 1<sup>er</sup> dans les dix-huit mois suivant l'entrée en vigueur du présent texte.

Il prévoit ainsi que, durant la période précitée, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ne pourra pas être démissionnaire de plein droit dès lors qu'une « chute » du gouvernement sera intervenue dans les dix-huit mois précédents et ce, quel que soit le fondement juridique de la première démission (c'est-à-dire qu'elle résulte de la mise en œuvre des dispositions du second alinéa de l'article 121 dans sa rédaction actuellement en vigueur, ou du futur III de l'article 121 dans sa rédaction issue du projet de loi organique).

Votre commission a adopté l'article 2 **sans modification**.

\*

\* \*

**Votre commission a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> *Etude d'impact, p. 15.*



## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 8 JUIN 2011

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** - Monsieur le rapporteur, nous passons à un projet de loi organique qui fait directement suite à votre rapport d'information.

**M. Christian Cointat, rapporteur.** - L'existence d'un gouvernement collégial oblige les différentes forces politiques représentées au congrès de la Nouvelle-Calédonie à travailler ensemble. Son fonctionnement a été efficace jusqu'à présent et il a obtenu des résultats. En application du statut, la démission collective des membres d'une liste entraîne automatiquement la démission de l'ensemble du gouvernement, mais c'était rare et ponctuel jusqu'à cette année.

A cause de l'affaire du drapeau, les membres du gouvernement élus sur la liste de l'Union calédonienne ont démissionné en bloc pour protester contre l'attitude du président du gouvernement, M. Philippe Gomes, et de son parti Calédonie ensemble, auxquels il était reproché de refuser que les deux drapeaux tricolore et kanaky, flottent côte à côte dans leurs communes. Cela a entraîné la démission de plein droit du gouvernement. M Harold Martin a ensuite été élu comme nouveau président du gouvernement. Pour susciter une nouvelle élection du congrès, les membres de la liste présentée par le groupe Calédonie ensemble, à l'exception de M. Philippe Gomes, ont démissionné, provoquant une nouvelle chute du gouvernement. Cette manœuvre a ensuite été renouvelée deux fois, limitant les prérogatives du gouvernement démissionnaire à la gestion des affaires courantes. C'est pourquoi le congrès a demandé une modification de l'article 121 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, pour éviter ce détournement de procédure.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs été saisi pour avis, par M. Philippe Gomes, sur la question du maintien d'un gouvernement démissionnaire pour assurer l'expédition des affaires courantes : le Conseil d'Etat l'a approuvé, considérant que les démissions visaient à paralyser le gouvernement et constituaient une manœuvre électorale.

Que propose le projet de loi organique ? Une fois que le gouvernement est déclaré démissionnaire, dans les conditions actuelles, il serait impossible de provoquer une nouvelle démission du gouvernement par des démissions collectives pendant dix-huit mois. Les membres démissionnaires du gouvernement pourraient être remplacés sur présentation par leur groupe d'une liste de candidats notifiée au président du congrès et au haut-commissaire.

Je vous propose deux amendements. Le premier vise à préciser que les membres d'une liste pourraient présenter simultanément leur démission pour protester contre une atteinte au principe de collégialité, tandis que le second, rédactionnel, concerne la procédure de remplacement des membres démissionnaires du gouvernement.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article 1er*

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** - Je m'interroge sur votre premier amendement, car il ne comporte pas de sanction en cas de démission pour un motif autre que l'atteinte au principe de collégialité.

**M. Christian Cointat, rapporteur.** - Il s'agit de déclarer que la démission collective n'est valide qu'en cas d'atteinte à la collégialité.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** - Déclarer, c'est une chose, mais l'écrire dans la loi, c'en est une autre ! Ce n'est pas très objectif d'évoquer une « démission afin de protester contre une atteinte au principe de collégialité ». A quoi cela sert-il d'écrire cela ?

**M. Christian Cointat, rapporteur.** - Nos interlocuteurs calédoniens nous ont tous dit que le projet de loi organique maintenait une possibilité de détournement de la procédure, car il offrait en quelque sorte un droit de tirage tous les dix-huit mois pour faire tomber le gouvernement. La démission collective ne doit être possible que dans le cas précis d'une atteinte à la collégialité, car il s'agit de préserver l'esprit de l'accord de Nouméa. Il appartiendra au juge administratif d'apprécier.

**M. Bernard Frimat.** - Le texte du Gouvernement est acceptable, d'autant qu'il a reçu l'accord des différentes parties prenantes, nos contacts l'ont confirmé.

La démission collective est devenue un instrument politique, utilisé en premier lieu par l'Union calédonienne, dont la démission a sans doute eu lieu avec l'accord tacite d'autres groupes du congrès. C'est ensuite l'attitude du président sortant, M. Philippe Gomes, qui a amplifié ce phénomène. Après-demain, le 10 juin, le congrès doit encore élire un nouveau gouvernement : nous verrons bien si les discussions en cours à Paris amèneront localement la constitution d'un gouvernement stable ou si, à nouveau, dans les heures suivant l'élection du gouvernement, une liste démissionne en bloc.

Le projet de loi organique préserve la collégialité et n'empêche pas les membres démissionnaires de revenir au gouvernement. L'impossibilité pour ceux-ci de revenir après une démission collective aurait été la négation du principe de collégialité. Après, on entre dans les pratiques politiques, par exemple une pratique de la part de certains groupes, de gouvernement majoritaire, qui imposerait ses vues au congrès en négligeant la collégialité.

Concernant le premier amendement du rapporteur, si un gouvernement élu est démissionnaire de plein droit après une démission en bloc, il faut attendre dix-huit mois pour que cette procédure puisse être renouvelée, ce qui peut maintenir l'instabilité pendant toute cette période. L'amendement a certes une valeur plus déclarative que normative, mais il rappelle l'esprit de collégialité qui est au fondement de l'accord de Nouméa. Faut-il écrire cela dans la loi ? Je n'ai pas la réponse.

**M. Christian Cointat, rapporteur.** - Je partage l'analyse de Bernard Frimat, mais compte tenu de ce qui s'est passé ces derniers mois, il faut empêcher un

dévoisement de la procédure de démission d'office. Il y aura toujours quelqu'un pour saisir la justice afin de vérifier le motif de la démission. L'amendement est certes déclaratif, mais il est aussi incitatif à la vertu.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** - La formulation en est tout de même incertaine : il est question de « protester » contre une atteinte à la collégialité.

**M. Christian Cointat, rapporteur.** - Il y a un problème, de la part de certains groupes, de dérive majoritaire dans l'application de l'accord de Nouméa, alors que l'esprit de cet accord, c'est la collégialité, c'est-à-dire que chacun participe. L'amendement permet aussi de renforcer les droits de la minorité, en contrant cette dérive majoritaire.

Sur la formulation, on peut rectifier l'amendement pour mentionner la démission « en cas d'atteinte au principe de collégialité ».

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** - Il faut un critère objectif, afin que la juridiction puisse apprécier la situation. L'histoire du drapeau, ce n'est pas objectif.

**MM. Bernard Frimat et Christian Cointat, rapporteur.** - C'était un prétexte !

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** - La collégialité est une belle idée, mais elle est difficile à faire vivre.

**M. Hugues Portelli.** - Il me semble que l'essentiel du pouvoir appartient aux provinces et pas au congrès de Nouvelle-Calédonie, ce qui minimiserait le problème.

**M. Christian Cointat, rapporteur.** - Ce sont les lois de pays, préparées par le gouvernement et votées par le congrès, qui organisent les transferts de compétences. Le rôle du gouvernement et du congrès est donc fondamental.

**M. André Reichardt.** - Comment pourra-t-on savoir si c'est une atteinte au principe de collégialité qui motive une démission collective ?

**M. Christian Cointat, rapporteur.** - L'affaire du drapeau, par exemple, n'était pas une atteinte à la collégialité. Cet amendement est un signe fort pour éviter les dérives.

**M. Jean-Jacques Hyest, président.** - On ne peut pas interdire à quelqu'un de démissionner, donc il n'y aura pas de sanction prononcée par le juge en cas de démission collective pour un motif autre que l'atteinte à la collégialité.

**M. Christian Cointat, rapporteur.** - C'est vrai ...

**M. Bernard Frimat.** - L'amendement rappelle un principe mais ne règle rien.

*L'amendement n° 1 rectifié est adopté.*

**M. Christian Cointat, rapporteur.** - Quant à l'amendement n° 2 rectifié, il procède à une clarification rédactionnelle selon laquelle la liste de candidats présentée par le groupe qui, à la suite d'une démission, ne participe plus au gouvernement est réputée approuvée à l'issue du délai de quarante-huit heures nécessaire pour le contrôle de l'éligibilité des candidats.

*L'amendement n° 2 rectifié est adopté et l'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé.*

**M. Jean-Jacques Hyst, président.** - Si on veut créer de l'instabilité, on y arrive toujours malgré les textes. L'avenir de la Nouvelle-Calédonie peut être extrêmement positif, compte tenu de ses ressources.

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Article 1<sup>er</sup> Délai de dix-huit mois avant tout renouvellement de la démission de plein droit du gouvernement</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. COINTAT, rapporteur</b>	1 rectifié	Démission simultanée des membres d'une liste	<b>Adopté</b>
<b>M. COINTAT, rapporteur</b>	2 rectifié	Modalités d'approbation de la liste présentée par un groupe dépourvu de représentation au gouvernement	<b>Adopté</b>



**ANNEXE 1**  
**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

- **M. Paul Néaoutyine**, membre du congrès de la Nouvelle-Calédonie, président de l'assemblée de la province Nord

- **M. Nidoïsh Naisseline**, membre du congrès de la Nouvelle-Calédonie, vice-président de la province des Îles Loyauté

- **M. Pierre Frogier**, député, membre du congrès de la Nouvelle-Calédonie, président de l'assemblée de la province Sud



**ANNEXE 2**  
**AVIS RELATIF AU PROJET DE LOI ORGANIQUE**  
**MODIFIANT L'ARTICLE 121 DE LA LOI ORGANIQUE N° 99-209**  
**DU 19 MARS 1999 RELATIVE À LA NOUVELLE-CALÉDONIE**



**AVIS**  
**relatif au**  
**projet de loi organique**  
**modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209**  
**du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie**

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie,

Délibérant conformément à la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, notamment en ses articles 66 et 90 ;

Vu la loi modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la résolution n° 132 du 1<sup>er</sup> avril 2011 relative à la modification de l'article 121 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu les lettres de saisine du Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie n° 164/DIRAG/SELPE/2011 du 29 avril 2011 et n° 370 du 2 mai 2011, selon la procédure d'urgence ;

Entendu le rapport n° 24 du 3 mai 2011 de la commission de la législation et de la réglementation générales ;

Entendu le compte rendu de la réunion de la commission de la législation et de la réglementation générales du 6 mai 2011,

Formule l'avis suivant :

**Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, réuni le 6 mai 2011, émet les observations suivantes sur le projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie :**

**1) Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie est favorable, dans sa majorité, à l'adoption par le Parlement d'un projet de loi organique destiné à modifier l'article 121 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999, dans la mesure où, dans le cadre de sa résolution n° 132 du 1<sup>er</sup> avril 2011 susvisée, une telle modification avait été demandée « dans les meilleurs délais possibles », afin d' « encadrer et limiter la possibilité de provoquer la démission du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. ».**

**2) Cette position de principe étant réaffirmée, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie se déclare favorable, dans sa majorité, à l'introduction d'un délai de carence de dix-huit mois pendant lequel le gouvernement ne peut plus être démissionnaire de plein droit, à l'initiative de membres du gouvernement représentant « au plus » la moitié de l'exécutif et selon le mécanisme figurant au deuxième alinéa de l'article 121 de la loi organique statutaire.**

Cette proposition, contenue dans le projet, est de nature à répondre à la demande formulée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

**3) Toutefois, s'agissant de la proposition consistant à remplacer les membres du gouvernement démissionnaires dans le cadre d'une élection complémentaire destinée à compléter l'effectif du gouvernement, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie constate qu'elle ne recueille pas, dans son principe, l'adhésion de l'ensemble des groupes politiques constitués en son sein. En outre, de nombreuses imprécisions peuvent rendre le dispositif inopérant, sur un plan technique, et l'éloigner de l'objectif de stabilité que le Congrès a appelé de ses vœux.**

**4) En conséquence, le Congrès propose, à la majorité, d'ajouter, à la suite du deuxième alinéa de l'article 121, deux alinéas ainsi rédigés :**

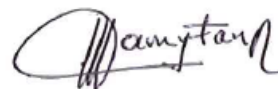
*« Toutefois, il n'est pas fait application des dispositions du deuxième alinéa si le gouvernement a été, dans les dix-huit mois précédents, démissionnaire de plein droit en application des dispositions de cet alinéa, et si les membres démissionnaires qui ne peuvent être remplacés dans les conditions prévues au premier alinéa représentent au plus la moitié de l'effectif du gouvernement.*

*Dans ce cas, le gouvernement est réputé complet et les membres qui ont démissionné individuellement cessent d'exercer leurs fonctions dès leur démission. Le gouvernement procède à une nouvelle répartition des secteurs entre ses membres dans un délai de dix jours à compter de cette démission. ».*

Le présent avis ainsi que ses annexes seront transmis au Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ainsi qu'au gouvernement et publié au *Journal Officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

Délibéré en séance publique, le 6 mai 2011

Le Président du Congrès  
de la Nouvelle-Calédonie



Roch WAMYTAN

**ANNEXES**

**à l'avis du Congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de loi organique  
modifiant l'article 121 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999  
rendu le 6 mai 2011**

- 
- Opinion du groupe « UNI » constitué au sein du Congrès de la Nouvelle-Calédonie
  - Opinion du groupe « Calédonie Ensemble » constitué au sein du Congrès de la Nouvelle-Calédonie
-

---

**Projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique  
n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie  
soumis pour avis au congrès de la Nouvelle-Calédonie**

---

**OPINION DU GROUPE UNI**

Après avoir présenté ses observations au Haut-commissaire le 27 avril 2011 lors des consultations locales destinées à préparer la rédaction du projet de loi organique destinée à modifier 121 de la loi organique,

Après avoir pris connaissance de la version du projet de loi organique telle qu'il a été transmis pour avis au congrès de la Nouvelle-Calédonie,

Après avoir pris en compte les travaux de la Commission de la Législation et de la Réglementation Générales du congrès de la Nouvelle-Calédonie du mardi 3 mai 2011,

Le groupe UNI donne l'avis ci-après sur le projet de loi organique destiné à modifier l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Le principe auquel le groupe UNI reste attaché est que les dispositions de la loi organique doivent respecter les orientations de l'Accord de Nouméa qui ont valeur constitutionnelle.

Sur cette base, le groupe UNI considère que l'exposé des motifs justifiant le projet d'article unique du projet de loi organique proposé pour compléter l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, a bien pris en compte dans ses 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> alinéas, l'utilisation abusive de l'article 121 pour renverser le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie alors que cet article a d'abord pour rôle de garantir le principe du fonctionnement collégial du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie par une représentation proportionnelle des groupes constitués au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Le groupe UNI est également attaché à ce que la modification proposée ne contrevienne pas à ce principe.

Dans ce sens et après analyse du projet de loi organique, le groupe UNI formule les deux observations ci-après :

1. La durée de 18 mois préconisée à la 2<sup>ème</sup> ligne du projet d'article unique devrait être ramenée à 12 mois afin de préserver la possibilité pour un groupe du congrès représenté minoritairement au sein du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de se prévaloir du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 121 pour s'assurer d'un fonctionnement collégial du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.
2. A la 9<sup>ème</sup> ligne du projet d'article unique, il convient de préciser que le «...*vote à la majorité simple,...*» se fasse sur la base des suffrages exprimés pour ainsi préciser le mode de calcul à prendre en compte dans l'application de cette règle. Cette précision permet de préserver la réélection et donc le respect de la représentation proportionnelle lorsqu'une liste de candidats est soumise à une élection complémentaire pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Sous réserve de la prise en compte de ces observations, le groupe UNI émet avis favorable au projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Jean-Pierre DJAÏWÉ  
Président du Groupe U.N.I.





**OPINION (article 90 de la loi organique)  
sur l'avis émis le 6 mai 2011 par le congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le  
projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique statutaire**

Conformément à l'antépénultième alinéa de l'article 90 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le groupe Calédonie Ensemble au congrès formule, sur l'avis émis le 6 mai 2011 par le congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de loi organique, dont il avait été saisi en urgence le 30 avril précédent, en vue de modifier l'article 121 de la loi organique précitée, l'opinion divergente suivante :

**LE CONTEXTE DE LA MODIFICATION DE LA LOI ORGANIQUE**

Les dernières élections des membres du congrès et des assemblées de province ont eu lieu le 10 mai 2009. C'est la dernière mandature de l'Accord de Nouméa, avant l'échéance de 2014.

Aucune formation politique n'a obtenu la majorité. Au sein de la sensibilité non-indépendantiste, deux mouvements politiques sont arrivés en tête : Le Rassemblement-UMP (RUMP), dirigé par Pierre FROGIER, a obtenu plus de 19 000 voix et un groupe de 13 élus au congrès (au sens de l'article 79 de la loi organique) et Calédonie Ensemble, le parti de Philippe GOMES, a obtenu plus de 16 000 voix et un groupe de 10 élus au congrès. Une coalition Avenir Ensemble-LMD (AE-LMD), emmenée par Harold MARTIN, Simon LOUECKHOTE et Didier LEROUX, a obtenu quant à elle un groupe de 6 élus au congrès.

Du côté des indépendantistes, deux groupes ont été constitués au congrès : le groupe Union Calédonienne-FLNKS, dirigé par Roch WAMYTAN, avec 12 élus, et le groupe UNI, dirigé par Jean-Pierre DJAIWE, avec 6 élus. Il faut rappeler que le FLNKS regroupe quatre composantes : l'Union Calédonienne (UC) présidée par Charly PIDJOT, le PALIKA, dont le leader est Paul NEAOUTYINE, l'Union Progressiste Mélanésienne (UPM) et le Rassemblement Démocratique Océanien (RDO).

Les autres élus n'étaient pas suffisamment nombreux pour se constituer en groupe (le règlement intérieur du congrès fixe le nombre minimal d'élus pour former un groupe à 6).

La nécessité d'un regroupement des forces non indépendantistes est apparue indispensable. Un pacte de stabilité institutionnelle a été passé entre le RUMP, Calédonie Ensemble et l'AE-LMD.



Une liste commune à ces trois formations a été constituée pour l'élection du gouvernement (élection du président le 5 juin 2009 et du vice-président le 15 juin). La répartition au sein du gouvernement présidé par Philippe GOMES était la suivante : 7 membres sur 11 pour les non-indépendantistes (3 RUMP, 3 Calédonie Ensemble et 1 AE-LMD) et 4 membres sur 11 pour les indépendantistes (3 UC et 1 PALIKA).

Après avoir déclaré en 2008 qu'il se sentait « désengagé » de l'Accord de Nouméa et avoir fait campagne, en 2009, pour un référendum « dès 2014 » et pour « purger cette question de l'indépendance, afin qu'après on n'en parle plus », Pierre FROGIER a éprouvé le besoin de faire un geste envers les indépendantistes, pour qu'ils renouent le dialogue avec lui. C'est en ce sens qu'il a proposé que le drapeau du FLNKS flotte au côté du drapeau tricolore, alors que l'Accord de Nouméa prévoit que « Des signes identitaires du pays, nom, drapeau, hymne, devise, graphisme des billets de banque devront être recherché en commun pour exprimer l'identité kanak et le futur partagé entre tous » (point 1.5).

Cette proposition du RUMP a divisé le camp non-indépendantiste, Calédonie Ensemble ayant immédiatement marqué son opposition à ce geste « inutile et dangereux » selon l'expression de Jacques LAFLEUR. Cette proposition a également divisé le camp indépendantiste, plusieurs leaders ayant fait part publiquement de leurs états d'âme (Paul NEAOUTYINE, signataire de l'Accord de Nouméa, Nidoish NAISSELINE, élu du congrès et grand chef de Maré, Victor TUTUGORO, porte-parole du FLNKS et signataire de l'Accord de Nouméa...).

Cette proposition du RUMP, qui ne faisait pas l'unanimité en Nouvelle-Calédonie, a ensuite été évoquée au Comité des signataires du 24 juin 2010, qui recommandait, pour les signes identitaires (nom et drapeau) « l'engagement de travaux sur ces questions conformément au point 1.5 de l'Accord de Nouméa ». Il recommandait également qu' « A ce stade, dans la perspective des prochains jeux du Pacifique (...) le drapeau tricolore et celui du FLNKS flottent côte à côte en Nouvelle-Calédonie ». Le Président de la République a rappelé, dans un discours prononcé à cette occasion, qu' « il ne s'agit certes que d'une étape dans un processus plus long qui devra aboutir au choix d'un drapeau unique reconnu par tous ». Il ajoutait « si le congrès en exprime le vœu, les deux drapeaux flotteront sur le haut-commissariat de la République à Nouméa ».

Pourtant, à son retour en Nouvelle-Calédonie, Pierre FROGIER a déclaré : « une fois que l'emblème du FLNKS sera hissé sur les édifices publics, il n'en redescendra plus ».

Le 13 juillet 2010, le congrès a adopté un vœu ainsi rédigé : « Le congrès de la Nouvelle-Calédonie émet le vœu que soient arborés, ensemble, en Nouvelle-Calédonie, le drapeau dont la description est annexée (drapeau FLNKS) et le drapeau national ». Et, le 17 juillet suivant, le drapeau du FLNKS a été hissé aux côtés du drapeau tricolore au haut-commissariat, en présence du Premier ministre.

Du fait de la position de Calédonie Ensemble sur l'affaire dite des drapeaux, les membres UC du gouvernement GOMES et leurs suivants de liste, encouragés par le RUMP, ont indiqué qu'ils envisageaient de démissionner en application du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 121 de la loi organique, après la visite du Premier ministre, afin de faire tomber le gouvernement. Le président du gouvernement a alerté le Premier ministre, lors de sa visite officielle en Nouvelle-Calédonie, sur les risques de crise politique et d'instabilité institutionnelle qui en résulterait.

Les deux drapeaux ont été hissés au congrès, à la province Sud et dans les communes où le RUMP est majoritaire, sans que les assemblées délibérantes respectives n'en aient délibéré. Au gouvernement et dans les communes où Calédonie Ensemble est majoritaire, un vote a été organisé. Dans les communes de La Foa et Moindou, le conseil municipal a refusé de le monter. Il en est allé de même à Bourail et à Maré, bien que cette dernière commune est indépendantiste.

Le 12 janvier 2011, des élus de l'Union Calédonienne et du Parti Travailleiste (PT), parti radical opposé à l'Accord de Nouméa (son leader Louis Kotra Uregei ayant fait campagne pour le Non au référendum sur l'Accord), ont adressé un ultimatum à Madame le maire de La Foa : Le drapeau FLNKS devait être hissé dans un délai d'un mois. A défaut, le gouvernement serait renversé. Ce qui fut fait le 12 février suivant, Charly PIDJOT, le Président de l'UC, annonçant que les membres UC du gouvernement allaient démissionner en bloc afin d'entraîner la chute du gouvernement GOMES, ce qui a effectivement été le cas le 17 février 2011. Cette démission collective était justifiée par le fait que le président du gouvernement avait pris position contre la montée du drapeau FLNKS dans les quatre communes précitées.

Le Président du gouvernement démissionnaire a contesté les motifs invoqués qui étaient sans rapport avec le fonctionnement du gouvernement. Il a précisé que cette démission collective, opérée avec l'accord tacite du RUMP, révélait la mise en place d'une nouvelle coalition entre certains parties indépendantistes (UC et PT) et certains partis non-indépendantistes (RUMP et AE-MD), qui visait clairement à exclure Calédonie Ensemble, deuxième force politique du pays, et les autres formations politiques qui refusaient de se rallier. Il a souligné que cette stratégie d'exclusion était contraire à l'esprit de consensus qui régit le fonctionnement des institutions en Nouvelle-Calédonie et qu'en conséquence, il ferait le nécessaire pour que de nouvelles élections soient organisées, afin que les calédoniens puissent dire s'ils approuvent, ou non, cette nouvelle donne politique fondamentalement contraire aux engagements pris par les uns et les autres lors de la campagne électorale de 2009.

De nouvelles élections du gouvernement ont eu lieu le 3 mars 2011. Immédiatement après la proclamation des résultats, et avant que l'élection du président et du vice-président du gouvernement n'ait eu lieu, un membre Calédonie Ensemble du gouvernement (sur les deux membres élus) et tous les suivants de liste ont démissionné ce qui aurait dû, selon un avis du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en date du 24 février 2011, empêcher l'organisation de l'élection du président et du vice-président du gouvernement et permettre à l'ancien gouvernement de continuer à expédier les affaires courantes.

Toutefois, fort d'une autre analyse juridique, le haut-commissaire a organisé l'élection. Harold MARTIN a été élu président du gouvernement (8 voix pour : RUMP- PT- UC-AE-LMD et 3 blancs : deux Calédonie Ensemble et 1 UNI) et Gilbert TYUIENON vice-président du gouvernement, dans les mêmes conditions. La nouvelle coalition a ainsi permis au président du gouvernement d'être élu avec les voix des indépendantistes.

Le même scénario s'est reproduit les 17 mars et 1<sup>er</sup> avril 2011, Calédonie Ensemble obtenant un siège supplémentaire au gouvernement, au détriment de la liste commune RUMP-AE-LMD. Mais, le 1<sup>er</sup> avril, dans l'après-midi, une séance extraordinaire du congrès a été organisée, dans des conditions illégales. Un recours contentieux a d'ailleurs été introduit par Calédonie Ensemble devant le Conseil d'Etat. Au cours de cette séance, Roch WAMYTAN a été élu président du congrès, dans le cadre de la coalition RUMP-PT-UC-AE-LMD.

Le bureau du congrès a été renouvelé, sans qu'aucun poste ne soit attribué à Calédonie Ensemble et à l'UNI, ces formations refusant de participer à une séance illégale.

Une résolution a également été adoptée aux termes de laquelle « *Le congrès de la Nouvelle-Calédonie demande au Gouvernement de la République de proposer au Parlement, dans les meilleurs délais possibles, une modification de l'article 121 de la loi organique (...) visant à encadrer et à limiter la possibilité de provoquer la démission du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie par démission de l'un ou plusieurs de ses membres* ». Parallèlement, une majorité des membres du congrès demandait au nouveau président du congrès de ne plus convoquer l'assemblée en vue de fixer le nombre de membres du gouvernement et de procéder à leur élection, contrairement aux dispositions de la loi organique. De fait, le gouvernement MARTIN 3 expédie les affaires courantes depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011.

Le 8 avril 2011, le Conseil d'Etat a prononcé un non-lieu à statuer sur le recours contentieux introduit contre l'élection du 3 mars précédent au motif que, postérieurement à l'introduction du recours, « *un nouveau scrutin avait été organisé le 17 mars 2011, conduisant à la désignation du président et du vice-président du gouvernement* » (n° 347313).

Toutefois, le Conseil d'Etat a précisé que « *le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, au moment où les opérations électorales de désignation du président et du vice-président ont été engagées, ne pouvait, en raison des démissions opérées, être regardé comme complet ou comme restant susceptible d'être complété par appel aux suivants de la liste Calédonie Ensemble ; que cette impossibilité, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, empêchait en principe qu'il fût procédé à l'élection du président du gouvernement ; que, cependant, il résulte de l'instruction que, dans les circonstances de l'espèce, ces démissions, qui n'ont été organisées que dans le seul but de paralyser la constitution complète du gouvernement et d'empêcher le fonctionnement normal des institutions, tendant à laisser ainsi la charge au gouvernement présidé par le requérant d'expédier les affaires courantes, visaient à vicier la régularité de l'élection du président et du vice-président, et avaient en conséquence le caractère d'une manœuvre électorale qui doit demeurer sans incidence sur la régularité du scrutin* ».

C'est dans ce contexte, qu'à la suite de la visite de la ministre chargée de l'outre-mer en Nouvelle-Calédonie, un avant-projet de modification de l'article 121 de la loi organique a été transmis à l'ensemble des groupes du congrès et des formations politiques, pour avis (consultations locales menées par le haut-commissaire du 26 au 29 avril). Le congrès a ensuite été saisi officiellement, en urgence, le 30 avril, d'un projet de modification de l'article 121 de la loi organique, modifié.

L'exposé des motifs précise : « *Mais, depuis cette date (février 2011) et pour la première fois, ce mécanisme (article 121, alinéa 2) est utilisé de manière systématique et détournée par un groupe politique dans le but d'empêcher le fonctionnement normal des institutions et de créer ainsi les conditions d'une éventuelle dissolution. Il est aujourd'hui nécessaire, pour préserver le fonctionnement des institutions calédoniennes, de corriger ce qui semble être, à l'article 121, une faille du statut, sans pour autant supprimer le mécanisme prévu à cet article* ».

## LES PRECEDENTES APPLICATIONS DE L'ARTICLE 121 ALINEA 2

Il faut d'abord rappeler que la loi organique prévoit plusieurs possibilités pour provoquer la chute d'un gouvernement : la motion de censure (articles 95 et 96 de la loi organique), la démission d'une majorité de membres du gouvernement (article 120), démission et le décès du président du gouvernement (même article).

En outre, aux termes de l'article 121 de la loi organique, « *Lorsqu'un membre du gouvernement cesse d'exercer ses fonctions, le candidat suivant de la liste sur laquelle celui-ci avait été élu le remplace. Ce remplacement est notifié sans délai au président du congrès et au haut-commissaire, ainsi que, le cas échéant, au président de l'assemblée de province intéressée.*

*Lorsqu'il ne peut plus être fait application de l'alinéa précédent, le gouvernement est démissionnaire de plein droit et il est procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai de quinze jours. Le haut-commissaire en est informé sans délai. Le gouvernement démissionnaire assure l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement. ».*

Cette disposition (article 121, alinéa 2) a été utilisée à plusieurs reprises.

La première fois, en novembre 2002, lorsque Gérard CORTOT, le seul membre UC du gouvernement FROGIER, a démissionné avec toute sa liste, entraînant la chute du gouvernement, pour protester contre le non respect du principe de collégialité.

La deuxième fois, en juin 2004, lorsque le RUMP a voulu corriger une erreur commise par une de ses élus, qui avait inscrit le nom de Pierre FROGIER sur son bulletin pour l'élection du gouvernement (scrutin de liste), ce qui avait eu pour effet de rendre le bulletin nul et ainsi de lui faire perdre un siège au gouvernement (du fait de cette erreur, le RUMP n'obtenait que 3 sièges et l'AE 5 sièges alors qu'en principe, la répartition devait être la suivante : 4 siège pour le RUMP et 4 sièges pour l'AE).

La troisième fois, en août 2007, lorsque le FLNKS a voulu, encore une fois, réparer une erreur matérielle intervenue durant les opérations électorales, un bulletin nul ayant été comptabilisé dans les rangs du FLNKS.

La quatrième fois, le 17 février 2011, dans les conditions que j'ai précédemment indiquées.

Les cinquième, sixième et septième fois, les 3 mars, 17 mars et 1<sup>er</sup> avril. A noter que, contrairement aux précédentes démissions, lors de cette série, ce ne sont pas tous les membres du gouvernement qui ont démissionné, mais un seul, ce qui a entraîné l'application de l'article 121, alinéa 2.

## LE PROJET DE MODIFICATION DE L'ARTICLE 121 ENVISAGE PAR L'ETAT

Le projet de l'Etat, dans sa dernière version, prévoit de compléter *in fine* l'article 121 de la loi organique par un alinéa ainsi rédigé : « *Toutefois, il n'est pas fait application des dispositions du deuxième alinéa si le gouvernement a été, dans les dix-huit mois précédents, démissionnaire de plein droit en application des dispositions de cet alinéa et si les membres démissionnaires qui ne peuvent être remplacés dans les conditions du premier alinéa représentent au plus la moitié de l'effectif du gouvernement.*

*Dans ce cas, le ou les groupes du congrès qui ne sont plus représentés au gouvernement peuvent déposer, à tout moment, une nouvelle liste comprenant un nombre de candidats égal au nombre total de membres du gouvernement augmenté de trois, dans les conditions prévues à l'article 110. Après vérification de leur éligibilité dans les conditions prévues au même article, le congrès élit par un vote à la majorité simple, dans l'ordre de chaque liste, un nombre de membres du gouvernement égal, pour chacun des groupes, à celui ou ceux des membres démissionnaires du gouvernement qui étaient issus de la liste présentée par le même groupe.*

*Dans l'hypothèse où le ou les groupes qui ne sont plus représentés au gouvernement ne présentent pas une liste de candidats, le gouvernement est réputé complet. ».*

Cette disposition vise donc en premier lieu, à défaut de pouvoir interdire à un élu de démissionner, à priver cette démission de l'effet prévu à l'article 121, alinéa 2, pendant un délai de 18 mois. Ce délai a été augmenté à la suite des consultations locales effectuées par le haut-commissaire, alors que l'avant-projet prévoyait un délai de 12 mois. Autrement dit, si, dans l'hypothèse considérée, un membre du gouvernement et tous ses suivants de liste démissionnent, le gouvernement n'est pas démissionnaire de plein droit et il continue d'exercer la plénitude de ses attributions (il n'expédie donc pas les affaires courantes en attendant l'élection d'un nouveau gouvernement, quinze jours suivant la démission).

A cet égard, il faut rappeler que le droit de démissionner est une des composantes de la liberté fondamentale d'exercer son mandat, qui a été consacrée par le Conseil d'Etat le 11 avril 2006 (n° 292029). Le libre exercice de son mandat par un élu implique qu'il puisse démissionner à tout moment. C'est, en réalité, un principe démocratique, qui n'a jamais été remis en cause.

Cette première partie du dispositif concerne les groupes minoritaires, les groupes majoritaires relevant de l'article 120 de la loi organique.

La disposition proposée par l'Etat vise en second lieu à prévoir un mécanisme de remplacement des membres démissionnaires au travers d'une élection complémentaire. Précisément, le groupe démissionnaire peut présenter à tout moment une liste de candidats dans les conditions prévues à l'article 110 de la loi organique. C'est le congrès qui élit, par un vote à la majorité simple, le nombre de membres nécessaires pour remplacer les membres démissionnaires. Si aucune liste n'est déposée, le gouvernement est réputé complet.

**Contrairement aux déclarations de la ministre chargée de l'outre-mer, cette disposition ne constitue pas un simple « ajustement technique ». Cette disposition va bien plus loin, puisqu'elle prive tous les groupes minoritaires de la possibilité de démissionner, même ceux qui n'ont pas pris l'initiative de la démission qui fait courir le délai de 12 ou 18 mois.**

Le risque d'une telle disposition est de créer une sorte de prime au groupe démissionnaire qui pourrait ainsi vouloir empêcher les autres groupes d'exercer ce droit.

**On le voit bien, cette modification remet fondamentalement en cause les équilibres qui avaient été trouvés dans le fonctionnement du gouvernement. Elle est contraire à l'Accord de Nouméa, qui a valeur constitutionnelle.**

Le point 2.3 « L'Exécutif » du document d'orientation de l'Accord de Nouméa prévoit que « *L'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie deviendra un gouvernement collégial, élu par le Congrès, responsable devant lui.*

*L'Exécutif sera désigné à la proportionnelle par le Congrès, sur proposition par les groupes politiques de listes de candidats, membres ou non du Congrès. L'appartenance au Gouvernement sera incompatible avec la qualité de membre du Congrès ou des assemblées de province. Le membre du Congrès ou de l'assemblée de province élu membre du Gouvernement est remplacé à l'assemblée par le suivant de liste. En cas de cessation de fonctions, il retrouvera son siège.*

*La composition de l'Exécutif sera fixée par le Congrès.*

*Le représentant de l'Etat sera informé de l'ordre du jour des réunions du Gouvernement et assistera à ses délibérations. Il recevra les projets de décisions avant leur publication et pourra demander une seconde délibération de l'Exécutif. ».*

**1. Cette disposition est contraire à l'Accord de Nouméa parce qu'elle substitue une logique majoritaire à la logique collégiale.**

Récemment, le haut-commissaire a déclaré : « *Quelle que soit l'issue de ce processus d'élection complémentaire, soit que le groupe qui a démissionné ne présente pas de liste, soit que le congrès n'approuve pas cette candidature, le gouvernement ne sera pas numériquement complet, mais il sera juridiquement réputé complet. Il pourra donc exercer la plénitude de ses attributions* » (Demain du 6 mai 2011). Il est clair que l'objectif est d'écarter le groupe minoritaire qui aurait exprimé son désaccord en démissionnant.

Pourtant, l'histoire statutaire de la Nouvelle-Calédonie montre que le principe d'un exécutif majoritaire a toujours été très contesté par les indépendantistes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les signataires des Accords de Matignon ont chargé le haut-commissaire d'être l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie. En effet, un exécutif majoritaire aurait pu faire basculer l'équilibre des pouvoirs. Le haut-commissaire était d'ailleurs assisté dans cette mission délicate et inhabituelle, par un comité consultatif associant les présidents de province et le président du congrès.

Au moment des négociations de l'Accord de Nouméa, c'est bien la solution d'un exécutif proportionnel et collégial et non d'un exécutif majoritaire qui a été privilégiée.

Cette solution implique que la composition politique de l'exécutif collégial soit représentative de celle du congrès et que les groupes politiques représentés au congrès (au moins les plus importants puisque le gouvernement peut comprendre entre 5 et 11 membres) soient représentés au gouvernement. Elle fait prévaloir le consensus, valeur cardinale des sociétés océaniques, sur la brutalité du fait majoritaire.

Du reste, c'est ce que déclarait Pierre FROGIER en décembre 1998 à l'Assemblée nationale : « *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. Le parti majoritaire s'oblige à partager le pouvoir avec la minorité au congrès, notamment les partis indépendantistes* ».

Le problème que pose en réalité cette disposition, c'est qu'elle permet à un gouvernement de 11 membres de fonctionner normalement avec la moitié de son effectif (puisqu'il est réputé complet). Elle pourrait d'ailleurs conduire, demain, à exclusion du gouvernement des formations minoritaires, y compris les indépendantistes, pour une période de 12 à 18 mois. Il est clair que ce n'est absolument pas l'esprit de l'Accord de Nouméa.

J'observe d'ailleurs que la notion de « *majorité simple* », ou de « *majorité absolue* » comme l'interprétait la commission qui a préparé l'avis du congrès, est elle aussi contraire à l'esprit et à la lettre de l'Accord de Nouméa. De fait, elle empêche, dans tous les cas, le groupe minoritaire de retrouver sa place au sein du gouvernement.

En définitive, il apparaît que le dispositif proposé par l'Etat bouleverse l'équilibre général prévu en ce qui concerne le fonctionnement du gouvernement, en instaurant une logique majoritaire qui est contraire au caractère proportionnel et collégial de l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie, prévu par le point 2.3 du document d'orientation de l'Accord de Nouméa.

## **2. Surtout, la modification de la loi organique est contraire à l'Accord de Nouméa parce qu'elle porte atteinte aux droits de la minorité.**

Et pourtant, l'exposé des motifs de la modification de la loi organique précise que les différents groupes politiques « *sont attachés au maintien d'une disposition présentée comme essentielle pour préserver le droit des minorités* ». Le Premier ministre, dans son communiqué du 19 avril, rappelle que la modification de la loi organique doit respecter « *l'esprit de l'Accord de Nouméa et le principe de collégialité du gouvernement* ».

Il faut redire que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est une institution tout à fait originale au plan juridique, qui traduit l'histoire douloureuse de la Nouvelle-Calédonie et la volonté des calédoniens de construire le destin commun. Une institution originale où le droit des minorités est constamment pris en compte.

Le gouvernement est collégial, c'est-à-dire que toutes les décisions sont prises en commun. La première d'entre-elles, la répartition des secteurs de l'administration, pour lesquels chaque membre a une mission d'animation et de contrôle (art 130 de la loi organique), doit être consentie et non imposée, afin de permettre à tous les membres du gouvernement d'exercer, ensemble, les responsabilités.

Le pendant de cette collégialité, c'est bien sûr le contreseing que le Conseil d'Etat a consacré en droit de veto pour chaque membre du gouvernement, quel que soit le groupe dont il est issu (CE 27 juillet 2001, n° 233446).

En clair, un acte adopté par le gouvernement par 10 voix sur 11 peut être dénué d'effet juridique s'il n'est pas contresigné par le membre du gouvernement chargé de l'animation et du contrôle du secteur de l'administration concerné.

Le gouvernement est proportionnel, c'est-à-dire qu'il doit refléter la répartition des différentes forces politiques représentées au congrès.

Sous couvert de corriger « *une faille du statut* », la modification de la loi organique préposée par l'Etat tente en réalité de brider les droits la minorité.

Or, précisément, l'article 121, même s'il n'a pas été conçu à cette fin, est devenu au fil du temps un élément supplémentaire de ces droits de la minorité, qui obligent la majorité au gouvernement à s'entendre avec la minorité.

Du reste, cet article de la loi organique a été mis en œuvre à plusieurs reprises, depuis 1999, sans avoir jamais été remis en cause. Lors de la révision générale et concertée de la loi organique en août 2009, qui a fait l'objet d'un avis favorable unanime du congrès, il n'a pas été question de le modifier. Avec l'article 121 modifié, il ne sera plus possible de corriger des erreurs commises lors de l'élection du gouvernement, si celle-ci intervient dans le délai de carence prévu par l'article 121 modifié, car la composition du gouvernement sera figée à la date qui a fait courir le délai de 12 ou 18 mois.

S'il n'a jamais été remis en cause, jusqu'à présent, c'est parce ce que cet article 121 fait désormais partie intégrante des droits de la minorité car il permet une application plus équilibrée de l'Accord de Nouméa et il constitue une alternative à d'autres dispositifs qui impliquent eux d'avoir une majorité, telle que l'article 120 (la démission de la majorité du gouvernement) ou l'article 95 (la motion de censure).

A cet égard, il est faux d'affirmer, comme il est écrit dans le rapport de présentation, comme cela a été dit en commission, que l'article 121 « *a été utilisé comme un substitut à la motion de censure* ». C'est méconnaître le délicat équilibre des pouvoirs en Nouvelle-Calédonie.

En privant un groupe minoritaire des effets juridiques de sa démission, pendant une période de 18 mois, même si ce groupe n'est pas à l'initiative de la démission qui a fait courir ce délai, la modification de la loi organique proposée par l'Etat empêche la minorité d'exercer efficacement ses droits et porte une atteinte excessive au principe de la collégialité affirmé par l'Accord de Nouméa.

De même, en prévoyant que le congrès élit les membres du gouvernement ayant vocation à remplacer les membres démissionnaires « *à la majorité simple* », dans des conditions qui ne garantissent donc pas au groupe minoritaire d'être représenté au gouvernement, il est clair que la modification de la loi organique proposée par l'Etat met en cause directement le principe de proportionnalité prévu par l'Accord de Nouméa.

Enfin, en admettant qu'un gouvernement incomplet puisse être réputé complet et fonctionner normalement, alors que le congrès fixe le nombre de membre du gouvernement en application du point 2.3 de l'Accord de Nouméa, la modification de la loi organique proposée par l'Etat viole la lettre même de l'Accord, qui prévoit que « *le congrès fixe la composition du gouvernement* ».



Admettre que le gouvernement puisse fonctionner alors qu'il est incomplet, c'est remettre en cause le principe même de la fixation du nombre de membre par le congrès, qui procède directement de l'Accord de Nouméa.

Dès lors, il est clair qu'avec cette modification de la loi organique, l'Etat change le paradigme sur lequel était fondé le fonctionnement du gouvernement, lequel résultait du caractère collégial et proportionnel de l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie et de l'esprit de consensus affirmés par l'Accord de Nouméa.

#### **L'AVIS EMIS LE 6 MAI DERNIER PAR LE CONGRES**

Dans son avis émis le 6 mai dernier, par 31 voix pour, 16 voix contre et 5 abstentions, le congrès propose de modifier substantiellement la proposition de modification de l'article 121 de la loi organique de l'Etat.

*Cette disposition serait ainsi rédigée : « Toutefois, il n'est pas fait application des dispositions du deuxième alinéa si le gouvernement a été, dans les dix-huit mois précédents, démissionnaire de plein droit en application des dispositions de cet alinéa et si les membres démissionnaires qui ne peuvent être remplacés dans les conditions du premier alinéa représentent au plus la moitié de l'effectif du gouvernement.*

*Dans ce cas, le gouvernement est réputé complet et les membres qui ont démissionné cessent d'exercer leurs fonctions dès leur démission. Le gouvernement procède à une nouvelle répartition des secteurs entre ses membres dans un délai de dix jours à compter de cette démission. ».*

Cette proposition de rédaction va encore plus loin que la proposition de l'Etat puisqu'elle supprime purement et simple toute possibilité pour le groupe démissionnaire de reprendre sa place au sein du gouvernement.

Elle prévoit très clairement un mécanisme d'exclusion, qui est illustré par la possibilité pour les membres restants du gouvernement réputé complet de se répartir immédiatement les secteurs d'attribution des membres démissionnaires. Ce mécanisme vise en réalité à sanctionner le groupe minoritaire qui envisagerait de démissionner pour protester.

Il est clair que cette nouvelle rédaction, qui va au-delà de celle proposée par l'Etat, est inacceptable car elle est contraire, pour les même raisons que celles développées concernant la proposition de l'Etat, aux principes de collégialité et de proportionnalité fixés par le point 2.3 de l'Accord de Nouméa et à l'esprit de consensus qui doit régir le fonctionnement de nos institutions.

Ce faisant, la majorité des élus du congrès a entendu privilégier un mode de fonctionnement majoritaire pour le gouvernement. C'est un changement de perspective, qui est contraire à l'esprit de l'Accord de Nouméa fondé, encore une fois, sur la collégialité qui permet à la minorité de participer à l'exercice des responsabilités, dès lors qu'elle forme un groupe au congrès.

J'ajoute que, compte tenu de ces éléments, si une nouvelle proposition de modification de la loi organique devait être déposée sur le bureau du séant, différente de celle soumise au congrès ou de celle amendée par le congrès, il est clair que cette nouvelle proposition devrait être soumise au congrès de la Nouvelle-Calédonie en application de l'article 90 de la loi organique.

**Le Président  
du groupe « Calédonie Ensemble »**



**Philippe MICHEL**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p><b>Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie</b></p>	<p><b>Projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie</b></p>	<p><b>Projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie</b></p>
	Article 1 <sup>er</sup>	Article 1 <sup>er</sup>
<p><i>Art. 121.</i> — Lorsqu'un membre du gouvernement cesse d'exercer ses fonctions, le candidat suivant de la liste sur laquelle celui-ci avait été élu le remplace. Ce remplacement est notifié sans délai au président du congrès et au haut-commissaire, ainsi que, le cas échéant, au président de l'assemblée de province intéressée.</p>	<p>L'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est <del>remplacé par les dispositions suivantes</del> :</p>	<p>L'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est <u>ainsi rédigé</u> :</p>
	<p>« <i>Art. 121.</i> — I. — Lorsqu'un membre du gouvernement cesse d'exercer ses fonctions, le candidat suivant de la liste sur laquelle celui-ci avait été élu le remplace. Ce remplacement est notifié sans délai au président du congrès et au haut-commissaire, ainsi que, le cas échéant, au président de l'assemblée de province intéressée.</p>	<p>« <i>Art. 121.</i> — I. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>
<p>Lorsqu'il ne peut plus être fait application de l'alinéa précédent, le gouvernement est démissionnaire de plein droit et il est procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai de quinze jours. Le haut-commissaire en est informé sans délai. Le gouvernement démissionnaire assure l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement.</p>	<p>« II. — Lorsqu'il ne peut plus être fait application du I, il est procédé comme il est dit aux III et IV.</p>	<p>« II. — Lorsqu'il ne peut plus être fait application du I <u>ou lorsque les membres d'une liste présentent simultanément leur démission en cas d'atteinte au principe de collégialité</u>, il est procédé comme il est dit aux III et IV.</p>
<p><i>Art. 109.</i> — Le nombre des membres du gouvernement, compris entre cinq et onze, est fixé préalablement à son élection par délibération du congrès.</p>	<p>« III. — Si le nombre de membres du gouvernement à remplacer est égal ou supérieur à la moitié de l'effectif déterminé conformément à l'article 109, ou s'il n'a pas été fait application du présent III dans les dix-huit mois précédents, le gouvernement est démissionnaire de plein droit et il est procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai de quinze jours. Le haut-commissaire en est informé sans délai. Le gouvernement démissionnaire assure l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement.</p>	<p>« III. — (<i>Sans modification</i>).</p>
<p>L'élection des membres du gouvernement a lieu dans les vingt et un jours qui suivent l'ouverture de la première séance du congrès réuni conformément aux dispositions du deuxième</p>		

**Texte en vigueur**

alinéa de l'article 65.

Le congrès ne peut valablement procéder à cette élection que si les trois cinquièmes de ses membres sont présents. Si cette condition n'est pas remplie, la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard, dimanche et jours fériés non compris, sans condition de quorum.

*Art. 110.* — Les membres du gouvernement sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Les listes de candidats, membres ou non du congrès, sont présentées par les groupes d'élus définis à l'article 79. Elles comprennent un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir augmenté de trois.

Chaque membre du congrès ne peut participer à la présentation que d'une seule liste de candidats.

Les listes sont remises au président du congrès au plus tard cinq jours avant le scrutin. Lecture en est donnée avant l'ouverture du scrutin.

Les candidats doivent satisfaire aux conditions requises pour être électeurs et éligibles aux assemblées des provinces. En cas de doute sur l'éligibilité d'un candidat, le haut-commissaire de la République peut saisir, dans les quarante-huit heures du dépôt des listes, le tribunal administratif qui se prononce dans les quarante-huit heures. Si le tribunal administratif constate qu'un candidat est inéligible, la liste dispose de vingt-quatre heures pour se complé-

**Texte du projet de loi organique**

« IV. — Si le nombre de membres du gouvernement à remplacer est inférieur à la moitié de l'effectif déterminé conformément à l'article 109 et s'il a été fait application du III dans les dix-huit mois précédents, tout groupe politique dont la liste ne peut plus servir aux remplacements conformément au I a la faculté de notifier à tout moment au haut-commissaire et au président du congrès une nouvelle liste de ~~représentants~~, en nombre égal à celui prévu au premier alinéa de l'article 110, dont l'éligibilité est vérifiée dans les conditions prévues au quatrième alinéa du même article. ~~Pour l'application des dispositions de la présente section faisant référence à l'élection des membres du gouvernement, l'enregistrement de la nouvelle liste de représentants dans les conditions fixées au présent IV vaut enregistrement de la liste de candidats à l'élection des membres du gouvernement conformément à l'article 110.~~

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

« IV. — Si le nombre de membres du gouvernement à remplacer est inférieur à la moitié de l'effectif déterminé conformément à l'article 109 et s'il a été fait application du III dans les dix-huit mois précédents, tout groupe politique dont la liste ne peut plus servir aux remplacements conformément au I a la faculté de notifier à tout moment au haut-commissaire et au président du congrès une nouvelle liste de candidats, en nombre égal à celui prévu au premier alinéa de l'article 110, dont l'éligibilité est vérifiée dans les conditions prévues au quatrième alinéa du même article. En l'absence de saisine du tribunal administratif, la liste est réputée approuvée quarante-huit heures après son enregistrement par le président du congrès. Dans le cas contraire, elle n'est réputée approuvée qu'à l'issue de la procédure définie au quatrième alinéa de l'article 110.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>ter.</p> <p>Le président du congrès proclame les résultats de l'élection des membres du gouvernement et les transmet immédiatement au haut-commissaire.</p>	<p>« Le gouvernement est réputé complet si la faculté prévue au précédent alinéa n'est pas exercée par le groupe intéressé. »</p> <p>Article 2</p> <p>Pour l'application de l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie pendant les dix-huit mois suivant la publication de la présente loi :</p> <p>1° Au III, les mots : « ou s'il n'a pas été fait application du présent III dans les dix-huit mois précédents » sont remplacés par les mots : « ou s'il n'a été fait application, dans les dix-huit mois précédents, ni du présent III, ni du second alinéa du présent article dans sa rédaction antérieure à la loi organique n° du » ;</p> <p>2° Au IV, les mots : « et s'il a été fait application du III dans les dix-huit mois précédents » sont remplacés par les mots : « et s'il a été fait application, au cours des dix-huit mois précédents, des dispositions du III ou de celles du second alinéa du présent article dans leur rédaction antérieure à la loi organique n° du ».</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>Article 2</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>