

# Nouvelle-Calédonie : du gouvernement constitué à la représentation proportionnelle

Jean-Yves Faberon

DANS **HERMÈS, LA REVUE** 2002/1 (N° 32-33), PAGES 529 À 534  
ÉDITIONS **CNRS ÉDITIONS**

ISSN 0767-9513

DOI 10.4267/2042/14410

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://preprod.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2002-1-page-529.htm>



**CAIRN.INFO**  
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour CNRS Éditions.**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

**Jean-Yves Faberon**  
*Institut de Droit d'Outre-mer,  
Université de la Nouvelle-Calédonie*

# **NOUVELLE-CALÉDONIE : DU GOUVERNEMENT CONSTITUÉ À LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE**

Le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie contient, on le sait, bien des éléments exceptionnels : citoyenneté propre, pouvoir législatif...<sup>1</sup> L'institution d'un gouvernement élu à la représentation proportionnelle par l'assemblée délibérante (le « congrès ») n'est pas la moindre innovation. Les exemples d'une telle structure sont rarissimes, pour ne pas dire inexistantes.

La Nouvelle-Calédonie, sous le statut d'autonomie de 1984, avait connu des gouvernements de type majoritaire... et les troubles opposant les deux familles politiques, que ce soit l'une ou l'autre qui ait déteu le gouvernement territorial. Aussi, les accords de Matignon de 1988 et la loi statutaire référendaire de la même année avaient jugé plus sage de confier l'exécutif du territoire au Haut-Commissaire de la République, délégué du Gouvernement (national), représentant l'État, devenu enfin arbitre impartial. Mais après la période de dix ans couverte par ces accords, il n'était plus envisagé de conserver un mécanisme déconcentré.

Le statut calédonien de large autonomie de la loi organique du 19 mars 1999 découlant de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 et de la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, a fait le choix inédit d'un gouvernement élu à la représentation proportionnelle par le congrès. Choix

risqué ! En effet, il est vrai que le « miracle » des accords de Matignon a immortalisé la poignée de main entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou, capables de signer un document commun après des années de drames. Il est vrai que les deux familles politiques opposées dans leur but et leurs arrière-pensées — l'indépendance pour les uns, le maintien dans la République pour les autres — ont pu gérer en commun les dix années des accords de Matignon, sous l'arbitrage de l'État, chargé de l'exécutif territorial, et ont pu se retrouver ensuite à nouveau à la table des négociations pour tracer les contours d'une citoyenneté calédonienne et d'une souveraineté progressivement partagée entre la France et la Nouvelle-Calédonie. Il est vrai aussi que des adversaires politiques peuvent, dans l'intérêt de la paix, s'accorder sur une vision commune d'un calendrier à moyen terme, quand bien même leurs objectifs finaux respectifs divergent fortement. Toutefois, l'institution d'un gouvernement à la représentation proportionnelle relève d'un tout autre pari, puisqu'il concerne la gestion et la politique quotidiennes du territoire. Cela ne concerne plus la conception d'un destin commun et de son autonomie par rapport à la République française ; il s'agit bien de partager les décisions visant au règlement des affaires de chaque jour, sur le territoire. C'est un ambitieux pari !

Un gouvernement formé à la représentation proportionnelle n'est pas, comme c'est généralement la règle, l'expression d'une majorité ; c'est le gouvernement de la majorité et de la minorité associées. Il fait donc place, en son sein, aux représentants de l'opposition ! C'est dire que le consensus, notion paraît-il essentiel dans les pays de l'océan Pacifique, doit nécessairement donner toute sa mesure pour qu'on puisse seulement imaginer la viabilité d'un tel gouvernement. Le FLNKS (Front de libération nationale kanak socialiste), indépendantiste est minoritaire ; le RPCR (Rassemblement pour la Calédonie dans la République) et son allié la FCCI (Fédération des comités de coordination indépendantiste) sont majoritaires. Depuis 1999, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est dirigé par le RPCR qui y détient, avec la FCCI, la majorité des onze sièges, mais le FLNKS y est aussi présent. Commençons par indiquer que, jusqu'à ce jour, le pari a été gagné. Un tel attelage fonctionne... Certes, le premier gouvernement (de 1999 jusqu'aux élections municipales de 2001) dirigé par Jean Lèques, maire de Nouméa, a connu quelques frictions : mais n'est-ce pas évidemment inévitable ? Plus d'une fois le FLNKS a menacé de se retirer du gouvernement ; mais est-ce surprenant ? Le nouveau miracle est qu'il ne l'ait finalement jamais fait jusqu'ici et, qu'en ce sens, le combat de chaque jour ait abouti.

D'ailleurs, depuis mars 2001 et le nouveau gouvernement dirigé par le député Pierre Frogier, l'ambiance apparaît nettement plus détendue, et les conflits, plus rares. Notamment, dès l'élection de Jean Lèques, en 1999, un grave problème était immédiatement apparu lorsque la majorité avait décidé que la vice-présidence du gouvernement serait attribuée à un représentant de la FCCI, allié au RPCR dans la majorité ; le FLNKS avait vivement protesté en faisant valoir que l'esprit de l'accord de Nouméa et d'un gouvernement formé à la représentation proportionnelle devait conduire à partager la présidence et la vice-présidence entre la majorité et la minorité. On était dès le début, dans une crise réelle.

En 2001, dès le début, le consensus remplace le conflit et la majorité accepte que la vice-présidence du gouvernement soit confiée à une représentante du FLNKS. Et le couple formé par le président Pierre Frogier et la vice-présidente Dewé Gorodey entreprend aussitôt ensemble des visites aux trois provinces de la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'en métropole.

C'est pourtant dans un tel contexte d'apaisement que va surgir une sérieuse manifestation de la difficulté de gouverner ensemble. Pour la première fois, un membre du gouvernement a refusé de contresigner un acte gouvernemental. La question de la portée des pouvoirs des différents membres du gouvernement était ainsi posée. L'article 128 du statut de 1999 dit : « Le gouvernement est chargé collégialement et solidairement des affaires de sa compétence. Ses décisions sont prises à la majorité de ses membres. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante... Les arrêtés du gouvernement sont signés par le président et contresignés par les membres du gouvernement chargés d'en contrôler l'exécution ».

Le directeur du centre hospitalier territorial a été nommé par un arrêté du 21 décembre 2000 signé par le président du gouvernement ; mais le membre du gouvernement chargé de la santé, M. Manuohalalo, a refusé d'y apposer son contresign. Devant ce refus, le président du gouvernement a procédé à la publication de cet arrêté au *Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie*.

On aurait pu imaginer que, dans cette situation, cet arrêté puisse être attaqué pour défaut de contresign, sinon par M. Manuohalalo, qui ne saurait se prévaloir « de sa propre turpitude », du moins par d'autres personnes partageant son point de vue et ayant intérêt à agir. Ce n'est pas ce qui s'est passé immédiatement. C'est le président du gouvernement lui-même qui, bien qu'ayant procédé à la publication de l'arrêté, a tenu à connaître la portée d'un refus de signature de la part d'un membre du gouvernement. Il a donc attaqué devant le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie le refus opposé par M. Manuohalalo à sa demande de contresign. Par la publication qu'il a opérée de l'arrêté en cause, il montre que, selon lui, le refus de signature n'a pas vicié l'arrêté ; reste la question de savoir si, dans cette situation, ce refus était possible et juridiquement inopérant, ou si M. Manuohalalo avait commis une faute en n'exerçant pas une obligation découlant de ses fonctions.

Deux conceptions s'affrontaient donc devant le tribunal administratif. Selon une première conception, il faut bien distinguer un gouvernement classique et la formule inédite du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Dans un gouvernement classique, si un ministre refuse de contresigner un acte de son ressort, il s'exclut ainsi de lui-même du gouvernement. Le gouvernement est solidaire, un refus de solidarité implique une cessation de participation. Cela peut ouvrir une crise, si la coalition au pouvoir se défait ainsi. Il s'agit le plus souvent de problèmes internes à la majorité ou à la coalition au pouvoir. En tout état de cause, ce défaut de contresign constitue un vice de forme.

Dans le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, la majorité et l'opposition sont réunies en son sein. On ne parlera pas de crise provoquée par une manifestation d'opposition puisque, par nature, il y a des membres du gouvernement qui représentent en permanence l'opposition ! Cer-

tes, l'article 128 du statut dit que le gouvernement est chargé « solidairement » des affaires de sa compétence, et cela signifie que la gestion de ces affaires est traitée en commun, mais il n'y a pas de solidarité politique entre partis opposés.

Dans cette première conception donc, le refus pour le membre du gouvernement de contre-signer un arrêté gouvernemental est une manifestation de plus de son état de représentant de l'opposition. Elle n'est pas une exception de nature à provoquer une crise. La présence de membres du gouvernement relevant de la minorité ne saurait impliquer que la minorité puisse bloquer la majorité ; elle associe la minorité à la gestion gouvernementale, sans lui donner pour autant de faculté d'empêcher. Cela se traduit par le choix délibéré d'avoir écarté du statut le terme de « ministre », pour retenir celui de « membre du gouvernement ». Les ministres d'un gouvernement classique participent à la détermination de la politique gouvernementale ; tandis que d'après l'article 130 du statut de la Nouvelle-Calédonie, « le gouvernement charge chacun de ses membres d'animer et de contrôler un secteur de l'administration » et non pas de diriger.

Mais une autre conception existe : celle qui consiste à ne pas retenir une différence entre ministre participant à la détermination de la politique gouvernementale et membre du gouvernement chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration. C'est la conception qui consiste à dire que si les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sont chargés par l'article 130 de « contrôler un secteur de l'administration », cela se traduit nécessairement par le contreseing des actes dont ils sont « chargés de contrôler l'exécution ». Le contrôle d'un secteur de l'administration est lié au contrôle de l'exécution des actes par le contreseing. Dès lors, il est de la nature des fonctions de membre du gouvernement d'exercer le contreseing ou éventuellement de le refuser. Et un acte ne saurait être valide sans ce nécessaire contreseing.

Le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie, placé devant ce choix, n'a pas tranché lui-même. Dans son jugement du 26 avril 2001, il a considéré être en présence de « questions de droit nouvelles présentant une difficulté sérieuse et susceptible de se présenter dans de nombreux litiges ; et que, dans ces conditions, il y a lieu de surseoir à statuer sur la requête du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et de transmettre pour avis le dossier de l'affaire au Conseil d'État » (procédure de l'article L. 113-1 du code de justice administrative).

Devant le Conseil d'État, le secrétaire d'État à l'Outre-mer avait fait valoir que, pour lui, le refus de contreseing était sans incidence sur la légalité de l'acte attaqué car « l'arrêté du gouvernement portant nomination a été, compte tenu du caractère collégial du gouvernement, adopté à la majorité de ses membres, et les membres du gouvernement ne peuvent être assimilés à des ministres puisqu'ils ne dirigent pas le secteur qu'ils sont chargés d'animer et de contrôler ».

Mais, au contraire, dans son avis du 27 juillet 2001, le Conseil d'État a déclaré que « le refus d'un membre du gouvernement d'apposer sur un acte dont il est chargé de contrôler l'exécution le contreseing requis par l'article 128 de la loi organique du 19 mars 1999 entache ledit acte d'un vice de forme de nature à entraîner son annulation ». Le Conseil d'État a donc choisi... dans le sens, qu'en général, on n'attendait pas. Voilà les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

dotés désormais d'un pouvoir qu'on pouvait ne pas soupçonner. La minorité va-t-elle pouvoir paralyser la majorité ?

On a dit que le Pacifique est le pays du consensus... Et la minorité y regardera certainement à deux fois avant d'exercer un usage excessif de son nouveau pouvoir. En effet, l'action du gouvernement peut-être rendue plus difficile... uniquement dans les secteurs de l'administration animés et contrôlés par des membres du gouvernement représentant l'opposition (secteurs les moins nombreux). Cela signifie qu'une prudence extrême s'imposera désormais au président du gouvernement au moment de former son gouvernement et de répartir les différents secteurs. Si l'opposition abuse de sa prérogative, elle se trouvera confrontée à des propositions d'attribution des secteurs considérés comme secondaires, sinon « perdus » par la majorité... Certes l'opposition peut exercer les pouvoirs qui lui sont reconnus par le Conseil d'État, certes la majorité peut être très exigeante lors de la formation du gouvernement ; mais cela, c'est l'état d'esprit classique. Or, nous parlons de la Nouvelle-Calédonie, où l'état d'esprit aujourd'hui est celui des accords de Matignon et de Nouméa, et non pas celui des politiques de crise.

Et comme partout, plus particulièrement dans le schéma politique de la Nouvelle-Calédonie depuis les accords de Matignon, le consensus est fondé sur l'espoir pour la minorité d'accéder à la majorité : elle aura la prudence, dans cette perspective, de ne pas éprouver des armes ou des pratiques trop redoutables à l'égard de toute majorité.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie n'a certainement pas fini de soulever de passionnants problèmes juridiques. Cependant, ne perdons pas de vue la réalité politique qu'il recouvre et la très complexe construction élaborée pour la paix de ce pays autrefois durement éprouvé. Il faut distinguer logique majoritaire et logique consensuelle. Il n'était sans doute pas bon que le premier gouvernement de l'actuel statut privilégiait la logique majoritaire en réservant à la majorité, la présidence comme la vice-présidence du gouvernement. Il est préférable que la logique consensuelle ait conduit le deuxième gouvernement à partager la présidence et la vice-présidence du gouvernement entre majorité et opposition.

L'avis du Conseil d'État donne à l'opposition au sein du gouvernement, un pouvoir de blocage ; on peut regretter que des moyens d'affrontement soient ainsi confortés. Toutefois, rien n'assure que ces moyens seront résolument et forcément mis en œuvre. Qu'ils jouent un rôle de dissuasion, cela est légitime. Mais la politique en Nouvelle-Calédonie ne doit pas se faire aujourd'hui selon la logique majoritaire qui sous-tend l'avis du Conseil d'État : tous les efforts doivent être poursuivis dans la logique consensuelle. Est-ce aisé ? Certainement pas. Cela pourra-t-il durer indéfiniment ? Cela fonctionne actuellement. Ne peut-on dire que la vraie démocratie, c'est autre chose, ce n'est pas le consensus, mais le conflit accepté et assumé pacifiquement entre majorité et opposition séparées ? Peut-être, mais pas aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie.

L'avis du Conseil d'État, qui n'est pas une solution allant de soi, va rendre les choses encore un peu plus complexes à Nouméa. Espérons que les hommes et les femmes de bonne volonté qui y sont aux affaires auront quant à eux encore plus de patience et de sagesse.

NOTES

1. Cf. nos travaux, « La Nouvelle-Calédonie, pays à souveraineté partagée », *Revue du droit public*, 1998, pp. 645-648 ; « Nouvelle-Calédonie et Constitution : la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 », *Revue du Droit public*, 1999, pp. 113-130 ; « La nouvelle donne institutionnelle en Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, pp. 345-370 ; et les actes du colloque *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en Droit comparé*, Paris, La Documentation française, 2000, 464 p.