



HAL
open science

Repenser les institutions calédoniennes par le prisme du modèle de démocratie consensuelle

Carine David

► **To cite this version:**

Carine David. Repenser les institutions calédoniennes par le prisme du modèle de démocratie consensuelle. *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2017, 30, pp.114-119. hal-02116991

HAL Id: hal-02116991

<https://hal.science/hal-02116991>

Submitted on 1 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Repenser les institutions calédoniennes par le prisme du modèle de démocratie consensuelle

Carine David, Maître de conférences HDR en droit public,
Université de la Nouvelle-Calédonie

Résumé : *Les institutions calédoniennes actuelles peinent à fédérer la société calédonienne, toujours en proie à ses clivages habituels. Pour répondre au défi de la construction d'un destin commun, il semble nécessaire d'aller plus avant dans l'utilisation des outils institutionnels multiculturalistes pour façonner des institutions répondant aux spécificités de la société calédonienne. Dans cette optique, sont explorées successivement les différents éléments d'un régime politique favorisant la construction nationale dans une société divisée telle que la Nouvelle-Calédonie : les systèmes électoraux, l'organisation verticale du pouvoir et la structure de l'exécutif et du Parlement.*

La Nouvelle-Calédonie est ce que l'on appelle en science politique une « *société divisée* », c'est-à-dire une société avec d'importants clivages, en l'occurrence de nature ethnique, national et linguistique. Si de nombreux auteurs¹ ont établi que les institutions politiques ont un impact important sur la pérennité de la démocratie, « *c'est probablement dans les sociétés divisées que les aménagements institutionnels ont le plus grand impact* »². Toutefois, les auteurs ne se rejoignent pas nécessairement sur les institutions à mettre en place pour parvenir à un système pérenne et pacifique. Pour le dire simplement, les auteurs s'accordent sur le fait qu'il n'existe pas de recette miracle dans le cadre de sociétés divisées. Comme le souligne D. L. Horowitz, une théorie n'est jamais appliquée en tant que telle et chaque constitution, chaque organisation institutionnelle, est en réalité un mélange contenant des éléments empruntés à différentes théories plutôt qu'un document contenant une méthode et des perspectives cohérentes³.

Dès lors que l'on évolue dans le cadre d'une société divisée, une attention particulière doit donc être portée au « *design institutionnel* ». Tel est l'enjeu pour la Nouvelle-Calédonie. En effet, les institutions issues de l'accord de Nouméa ne semblent pas avoir fondamentalement atténué les clivages préexistants : les fractures de la société sont toujours les mêmes, se retrouvant dans le paysage politique, voire ont augmenté avec l'éclatement du camp loyaliste, en témoigne la difficulté de désigner un président du gouvernement local lors des deux dernières élections (2014 et 2017). Il semble en conséquence pertinent de réfléchir à

¹ On pense particulièrement à A. Lijphart, D. L. Horowitz, R.A. Dahl ou encore G. Sartori.

² K. Belmont, S. Mainwaring, A. Reynolds, « Institutional Design, Conflict Management and Democracy », In A. Reynolds. *The architecture of democracy – Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford University Press, 2002, p. 3. [*“It is probably in divided societies that institutional arrangements have the greatest impact”*].

³ D. L. Horowitz, « Constitutional Design : Proposals Versus Processes », In A. Reynolds, *op. cit.*, p. 26.

l'évolution de l'architecture institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie pour favoriser la mise en place d'un cadre institutionnel plus adapté aux besoins et spécificités du pays.

Dans ce cadre, un élément de méthode primordial est à respecter pour le chercheur émettant des propositions. Les théoriciens de l'ingénierie institutionnelle insistent sur le fait de ne pas seulement se demander si une architecture institutionnelle particulière est attractive pour une société donnée mais également si l'environnement transitionnel est propice pour qu'elle soit acceptée par tous. « *C'est une chose de vouloir construire un palais doré au sommet d'une colline ; cela nécessite une analyse différente et complémentaire pour trouver une colline que tout le monde peut gravir* »⁴. Dès lors, au moment d'émettre des propositions quant à l'évolution des institutions calédoniennes postérieurement au(x) referendum(s) venant sanctionner la fin de la période d'application de l'accord de Nouméa, il convient de garder à l'esprit cette nécessaire humilité et s'interroger sur l'acceptabilité de ces propositions par les négociateurs. Une difficulté se pose alors quant au degré d'inclusivité du cercle de négociation qui actera le consensus institutionnel sur lequel reposeront les futures institutions calédoniennes.

Parmi les éléments des régimes politiques des sociétés divisées, ceux devant être particulièrement pris en considération ici sont les systèmes électoraux (I), l'organisation verticale du pouvoir selon une logique fédérale ou unitaire (II), et enfin l'organisation horizontale du pouvoir et la structure du Parlement et de l'exécutif (III).

I – Des systèmes électoraux favorisant l'expression du plus grand nombre

« *Les systèmes électoraux sont importants car ils structurent l'arène de la compétition politique. Ils offrent des incitations pour que les acteurs politiques agissent dans un certain sens en les récompensant avec des succès électoraux* »⁵.

Dans les sociétés divisées, au lieu de s'adresser à la majorité comme dans un système majoritaire classique, A. Lijphart conseille, dans le cadre de son modèle de démocratie consensuelle, de mettre en place un système électoral permettant de s'adresser au plus de personnes possibles⁶, tout en partageant, distribuant, limitant le pouvoir politique par différents moyens. L'auteur oppose la démocratie majoritaire - dont les qualificatifs clés sont l'exclusivité, la compétitivité et l'adversité – à la démocratie consensuelle caractérisée par son inclusivité, induisant négociation et compromis, qui conduit d'ailleurs A. Kaiser à la qualifier de « démocratie de négociation »⁷.

D'ailleurs, Sir Arthur Lewis soulignait déjà en 1965 que l'on pouvait donner deux définitions de la démocratie. La définition première consiste à faire en sorte que tous ceux qui

⁴ S. L. Solnick, « Federalism and State Building : Post-Communist and Post-Colonial Perspectives », in A. Reynolds, *op. cit.*, p. 205.

⁵ K. Belmont, S. Mainwaring, A. Reynolds, « Institutional Design, Conflict Management and Democracy », In A. Reynolds, *op. cit.*, p. 8.

⁶ A. Lijphart, *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999, p. 2.

⁷ A. Kaiser, « Types of Democracy : From Classical to New Institutionalism », *Journal of Theoretical Politics*, 9/1997, n° 4, pp. 419-444.

sont affectés par une décision aient la chance de participer à l'élaboration de cette décision soit directement, soit à travers des représentants qu'ils ont choisis. Un sens secondaire et dérivé des pratiques libérales a entraîné une mutation de la notion vers le postulat que la volonté de la majorité doit prévaloir. Sir Arthur Lewis considérait à cet égard que « *exclure les groupes perdants de la participation au processus de décision viole clairement le sens premier de la démocratie* »⁸. Cela est d'autant plus vrai dans une société divisée comme l'exprime A. Lijphart : « *dans les sociétés plurielles, ..., la flexibilité nécessaire à la démocratie majoritaire est absente. Dans ces conditions, la loi de la majorité est non seulement antidémocratique, mais aussi dangereuse, parce que les minorités à qui l'accès au pouvoir est constamment nié se sentent exclues, et elles sont victimes de discrimination. Elles cesseront de montrer allégeance au régime* »⁹ si le système politique n'est pas adapté à leurs spécificités.

Les systèmes électoraux s'avèrent en conséquence un des leviers les plus importants dans l'ingénierie institutionnelle pour atténuer les oppositions dans les sociétés divisées. A cet égard, la littérature scientifique a depuis longtemps établi que le scrutin majoritaire - *winner takes all* – est particulièrement inapproprié pour les sociétés divisées car il entraîne une sous-représentation des minorités et génère une concurrence à somme nulle. Néanmoins, certains auteurs tels que D. L. Horowitz, G. Sartori ou encore B. Reilly ont plus récemment remis en cause ce postulat en proposant certains modes de scrutin majoritaire comme pouvant être mobilisés dans les sociétés divisées, notamment par le biais du vote alternatif, nous y reviendrons.

Globalement, ce sont donc plutôt les modes de scrutin proportionnels qui sont plébiscités par la doctrine comme étant les plus adaptés aux sociétés divisées.

Néanmoins, au moment de proposer un mode de scrutin, il convient de se poser une question primordiale : quel système électoral est le plus susceptible d'être accepté par les négociateurs ? En effet, les plus petites minorités ne vont pas accepter un système qui ne leur permet pas d'être représentées par leurs propres leaders mais, au mieux, par le plus modéré des leaders de la majorité. Encore faut-il néanmoins que ces groupes minoritaires soient associés aux négociations pendant la transition pour faire valoir leur préférence.

D'après A. Lijphart, opposé au vote alternatif, « *la seule situation où le vote alternatif peut être librement consenti est celle d'une société où les groupes sont à peu près de taille égale, comme les deux groupes ethniques à Fidji ; ce genre de situation est très rare* »¹⁰. Si l'on compare souvent Fidji et la Nouvelle-Calédonie, il semble néanmoins que la société calédonienne soit plus hétérogène que la société fidjienne, la première ne se résumant pas à une dichotomie entre la population autochtone et une population de peuplement qui serait homogène. Il paraît néanmoins intéressant de présenter les solutions alternatives à la représentation proportionnelle, cette dernière étant déjà pratiquée en Nouvelle-Calédonie.

⁸ L. W. Arthur, *Politics in West Africa*, Ed. George Allen and Unwin, 1965, p. 64-65.

⁹ A. Lijphart, *Democracies : patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, London, Yale university press, 1984, p. 22-23.

¹⁰ A. Lijphart, « The Wave of Power-Sharing Democracy », in A. Reynolds, *op. cit.*, p. 49.

Pour D. L. Horowitz, deux systèmes électoraux peuvent être considérés comme efficaces dans une société divisée.

Le premier est basé sur des exigences de distributivité territoriale et est considéré comme très utile pour les élections présidentielles par exemple. Un collège électoral est un exemple d'exigence distributive. On peut citer à cet égard l'exemple de l'élection du Président du Nigéria dans les Constitutions postérieures à 1979 : Le président doit avoir au moins 50% des votes populaires et au moins un quart des votes dans au moins deux tiers des Etats fédérés, ce qui impose tacitement les votes d'au moins 2 des 3 grands groupes ethniques.

Le deuxième système électoral préconisé par D. L. Horowitz est le vote alternatif qui peut être utilisé aussi bien pour une élection présidentielle que législative. Egalement qualifié de vote classificatoire ou préférentiel, ce système électoral, dérivé du système majoritaire, consiste pour les électeurs à ne pas voter pour une personne mais à classer l'ensemble des candidats selon un ordre de préférence. Le candidat ou la liste élu sera celui qui a obtenu une majorité absolue de premières places. Si aucun candidat n'atteint cet objectif lors du premier décompte, le candidat ayant obtenu le moins de premières places est éliminé et les places sont réattribuées. Ce mécanisme est réitéré jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité des premières places, ce qui peut parfois nécessiter un nombre de décomptes importants.

Pour D. L. Horowitz, ce mode de scrutin permet de promouvoir une identité transethnique : les politiciens ne se concentrant que sur leur seule communauté sont désavantagés. Il favorise explicitement les politiciens qui peuvent trouver des moyens de transcender leur propre affiliation ethnique et de mobiliser par leur modération des secondes places au-delà de leur électorat. Dans ce système, « *la modération paye* »¹¹, permettant ainsi de favoriser la victoire de leaders ou partis politiques défendant des politiques publiques transcendant les groupes et par là, les clivages habituels.

Un autre élément important dans les discussions relatives au système électoral réside dans le seuil de distribution des sièges. Dans le cadre de sociétés divisées, il est préconisé qu'il soit bas pour permettre l'inclusivité du système. Mais là encore, cela dépendra de la composition du groupe de négociation lors de la transition, les partis les plus importants n'ayant pas intérêt à permettre aux plus petits partis d'entrer dans la compétition politique. Ainsi, l'Afrique du Sud a fait le choix de ne pas fixer de seuil, permettant à tout groupe politique de participer à la prise de décision politique dès lors que son score électoral lui permet d'atteindre le quotient électoral. Le seuil est par exemple de 0,67% aux Pays-Bas, 2% en Israël ou encore 5% en Allemagne ou en Nouvelle-Zélande, comme en Nouvelle-Calédonie actuellement. Pour A. Lijphart, dans le cadre de sociétés divisées, il ne doit en tout état de cause pas être supérieur à 3%¹².

Un écueil est toutefois souligné par certains auteurs : l'utilisation d'un seuil de distribution des sièges trop bas peut favoriser des partis extrêmes, lesquels pourraient ruiner

¹¹ D. L. Horowitz, *Making moderation pay : the comparative politics of ethnic conflict management*, in *Conflict and peacemaking in multiethnic societies*, Oxford University Press, USA, 2002, p. 451.

¹² A. Lijphart, *Ibid*, p. 53.

des accords consensuels parce qu'ils pourront former leur propre parti et gagner des soutiens sans réduire les voix et le partage des sièges dans leur bloc ethnique.

Un autre élément réside dans la question de la représentation séparée des communautés dans la confection du système électoral, même si la tradition juridique française, hostile à tout communautarisme, paraît d'emblée s'opposer à une telle solution, au moins dans l'hypothèse d'un statut de territoire autonome après les référendums. Depuis quelques décennies en effet, il existe une tendance à se tourner vers une représentation séparée des groupes ethniques dans les sociétés divisées. Ainsi, en Europe de l'Est notamment¹³, les nouvelles constitutions ont intégré des mécanismes de corps électoraux ethniques pour l'attribution de sièges sur une base ethnique afin d'assurer une représentation équitable des groupes communautaires.

Néanmoins, une telle option est considérée comme mauvaise pour l'unité du pays et favorise particulièrement les partis politiques les plus radicaux dans chaque camp. Il paraît préférable de privilégier un rôle électoral commun, beaucoup plus favorable à la représentation nationale et plus propice à l'intégration politique des groupes communautaires.

Aux côtés des systèmes électoraux, le partage du pouvoir politique sur une base territoriale constitue un autre outil permettant de répondre aux exigences démocratiques en société divisée.

II – L'organisation verticale du pouvoir : vers quelle logique fédérale ?

La question de l'organisation verticale du pouvoir en Nouvelle-Calédonie paraît poser peu d'interrogations tant la subdivision verticale du pouvoir politique au niveau provincial, selon une logique fédérale, semble adaptée aux spécificités socio-culturelles de la Nouvelle-Calédonie et paraît en tout état de cause un acquis indiscutable depuis la mise en place des institutions issues des accords de Matignon-Oudinot.

Globalement, il ressort de la doctrine fédéraliste qu'une organisation fédérale ne peut fonctionner correctement que si :

- la garantie et le partage du pouvoir sont clairement établis et que la répartition des compétences ne peut être modifiée unilatéralement par l'un des niveaux de gouvernement. Il en ressort qu'un accord constitutionnalisé dans l'hypothèse d'un statut d'autonomie ou une garantie constitutionnelle de ce partage de compétences dans le cadre d'une Constitution rigide dans l'hypothèse d'une accession à l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie serait nécessaire.

- la nécessité d'un arbitre neutre pour résoudre les conflits entre les deux niveaux de gouvernement : la transposition d'un mécanisme tel que celui existant pour la Polynésie française devant le Conseil constitutionnel en cas de difficultés liées au partage de compétence avec l'Etat serait une solution intéressante dans l'hypothèse d'un statut de

¹³ On pense particulièrement à la Bosnie Herzégovine, la Hongrie, la Roumanie, la Slovaquie, la Croatie mais aussi, plus au nord, la Finlande. Bien sûr, plus près de nous, on peut également mentionner les Constitutions fidjiennes avant celle de 2013.

territoire autonome. Dans le cas d'une Constitution d'un Etat calédonien, il faudrait veiller à ce que la Cour suprême/constitutionnelle soit compétente pour arbitrer les litiges.

- la représentation importante des provinces, voire des communes, dans une chambre du Parlement dans le cadre d'un bicamérisme fort.

Le découpage provincial en Nouvelle-Calédonie correspond à la logique d'une fédération pluraliste, dont les frontières internes respectent la répartition géographique de la population sur la base de la nationalité, la religion, l'ethnie ou encore la langue. Lorsque toutes, ou presque toutes les minorités au niveau national deviennent des majorités auto gouvernantes au niveau des entités fédérées, comme en Belgique, la fédération est en effet qualifiée de pluraliste.

Dans ce cadre, trois aménagements sont mobilisables pour garantir un réel partage du pouvoir politique :

1. Une autonomie importante et constitutionnellement garantie pour les entités fédérées que ce soit en termes de compétences ou en termes de ressources fiscales. La fédération ne peut pas revenir sur les compétences des entités fédérées.¹⁴ On peut considérer que cet aménagement existe déjà en Nouvelle-Calédonie mais il convient de le préserver.

2. La prise de décision au niveau fédéral (i.e. au niveau de la Nouvelle-Calédonie) doit répondre à des mécanismes consensuels. Une fédération consensuelle a un exécutif inclusif en termes de partage de compétences et des aménagements représentatifs dans le gouvernement fédéral. Elle institutionnalise les principes de proportionnalité de la représentation dans l'allocation des emplois publics et politiques. Elle a généralement une deuxième chambre forte qui représente les régions, elle a des appareils judiciaires locaux forts et prévoit un rôle des entités fédérées (i.e. les provinces) dans la désignation des juges fédéraux.

3. Enfin, les fédérations pluralistes sont plurinationales dans le sens où est reconnue une conception pluraliste de la société. Le caractère plurinational de la fédération est reconnu dans la Constitution ou à travers ses symboles ou par un bi/multilinguisme officiel. On peut citer comme exemple la Constitution irakienne de 2005 dont l'article 3 reconnaît l'Irak comme un pays à plusieurs nationalités, l'article 4 consacre le Kurde et l'Arabe comme langues officielles et l'article 12 dispose que « *le drapeau, l'hymne et l'emblème de l'Irak sont fixés par la loi en vue de représenter les composantes du peuple irakien* ».

Il convient de noter que des aménagements de pluralisme territorial peuvent également exister dans des Etats dits unitaires, le plus souvent lorsque l'Etat reconnaît les nationalités historiques et leurs frontières, comme au Royaume-Uni par exemple. Dans ce cas, alors que dans une fédération pluraliste, les institutions d'autogouvernement existent à l'échelle de l'ensemble du pays, elles ne sont reconnues que sur une partie du territoire dans un Etat unitaire, par l'acceptation d'une asymétrie dans l'organisation territoriale de l'Etat. Cela correspond évidemment au cas de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République

¹⁴ Un contre-exemple notoire est celui de l'Inde où le Parlement ou le gouvernement fédéral peut empiéter sur les compétences des entités fédérées.

française, mais aussi de l'Ecosse, de l'Irlande du Nord et, à un degré moindre, du Pays de Galles pour le Royaume-Uni ou encore du Danemark avec les Iles Féroé et le Groenland.

On le voit, l'organisation de la décentralisation en Nouvelle-Calédonie correspond partiellement au modèle de la fédération pluraliste, même si l'intégration des provinces dans le système institutionnel pourrait être approfondi en accroissant leur rôle à certains égards.

Enfin, il convient de se concentrer sur l'ingénierie mobilisable pour façonner les institutions exerçant le pouvoir exécutif et législatif.

III – L'organisation horizontale du pouvoir : la structure des pouvoirs exécutifs et législatifs

Les organes exécutifs et législatifs sont des éléments fondamentaux et présentent, pour répondre aux spécificités des sociétés divisées, une originalité certaine par rapport aux modèles occidentaux en ce qu'ils doivent nécessairement faire la place aux différents groupes communautaires. On abordera tout d'abord la question de l'exécutif (A), avant d'aborder la représentation des citoyens à travers l'organe parlementaire (B).

A – La forme de l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie : régime parlementaire versus régime présidentiel

De manière générale, la doctrine préconise pour les sociétés divisées le recours à un régime parlementaire qui, en mettant l'essentiel du pouvoir exécutif dans les mains d'un gouvernement permet le partage du pouvoir, au contraire du régime présidentiel qui, par nature, est majoritaire.

Il existe néanmoins un désaccord fondamental sur cette question entre les deux principaux auteurs artisans de la démocratie consensuelle, A. Lijphart et D. L. Horowitz. A. Lijphart rejette en effet la tentation du présidentielisme en société divisée, ainsi que toute forme dérivée ou diluée du présidentielisme.

Pourtant, dans le régime semi-présidentiel, il peut y avoir un important partage du pouvoir entre le Président, le Premier ministre et le gouvernement. Le risque existe néanmoins que, comme c'est le cas en France sous la Vème République, que la pratique politique ait pour conséquence que le président soit encore plus puissant que la plupart des présidents en régime présidentiel.

En Nouvelle-Calédonie, la mise en place d'un « Président de la Nouvelle-Calédonie », comme c'est le cas en Polynésie française, ne fait pas consensus. La place prépondérante du Président de la République au niveau national est sûrement prépondérante dans cette absence d'engouement pour la création d'une figure unique représentant le pays, qui paraît inadaptée aux spécificités sociétales de la Nouvelle-Calédonie. Pour autant, il est permis de s'interroger sur la nécessité d'un chef de l'Etat dans le cadre d'un régime politique de nature parlementaire ou pour le dire autrement est-il nécessaire de prévoir un exécutif bicéphale en optant pour le régime parlementaire ? Pourrait-on imaginer un fonctionnement proche d'un régime parlementaire, avec un chef du gouvernement qui soit également le chef de l'Etat,

comme le Président en régime présidentiel est à la fois chef de l'Etat et chef de Gouvernement ?

Les questionnements actuels sur une évolution des modalités de désignation des membres du gouvernement pourraient trouver des réponses dans une telle logique.

Nous partons du postulat que malgré les reproches formulés à l'égard du fonctionnement actuel du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, il paraît peu crédible/vraisemblable de penser qu'il puisse être accepté dans la négociation que le gouvernement calédonien de demain puisse être un gouvernement majoritaire. Il convient toutefois de répondre aux difficultés liées aux différents blocages dont est victime l'action gouvernementale en sa forme actuelle.

Dans une telle optique, on peut noter que de nombreux Etats expérimentent ou ont expérimenté l'attribution des sièges par prédétermination des groupes. Ainsi en est-il en Irlande du Nord par exemple où le Premier ministre et le Premier ministre adjoint sont attribués selon une logique corporatiste puisque garantis à un nationaliste et à un unioniste. La Constitution de Chypre de 1960 prévoyait l'élection d'un président grec et d'un vice-président turc et la composition du conseil des ministres était prédéterminée à raison de 3 turcs pour 7 grecs. En Bosnie Herzégovine, la Constitution prévoit une présidence collégiale à trois personnes : un bosniaque, un croate et un serbe. Chacun d'entre eux assure à tour de rôle les fonctions de président de la Présidence pour une durée de 8 mois.

En Nouvelle-Calédonie, par exemple, cela pourrait déboucher sur une formalisation de la pratique qui consisterait à automatiquement attribuer la présidence du gouvernement aux partis loyalistes et la vice-présidence aux partis indépendantistes. Néanmoins, une telle prédétermination n'est généralement pas encouragée et peut s'avérer discriminatoire. Elle ne réglerait par ailleurs pas le problème actuel de désignation du président du gouvernement par le camp loyaliste.

Il nous semble néanmoins qu'il est préférable d'éviter une prédétermination dans la distribution des sièges¹⁵, car une telle option rejette les personnes qui ne souhaitent pas s'inscrire dans une dynamique ethnicisée. De même, dans le cadre d'une telle consociation corporatiste, les hommes politiques et électeurs ayant une identité transversale ne peuvent pas trouver à s'exprimer alors même qu'ils seraient en position pour créer des ponts interculturels, propices à la construction d'un destin commun.

Par ailleurs, cela fige la représentation des groupes alors que celle-ci peut évoluer dans les faits sur une base démographique ou politique. Une telle prédétermination peut alors être source de conflit lorsqu'elle ne correspond plus à la réalité comme ce fut le cas au Liban avant l'accord de Taïf, le ratio 6/5 entre les sièges réservés aux chrétiens et aux musulmans ne correspondant plus à la réalité démographique libanaise, la communauté musulmane ayant connu une évolution plus rapide.

Au contraire, dans le cadre d'une consociation libérale, les différents groupes peuvent s'autodéterminer dans leur organisation et leur fonctionnement. Cela permet de récompenser

¹⁵ Exemples de Chypre, du Liban...

toute identité politique saillante émergeant lors des élections, qu'elle soit ethnique, religieuse, linguistique ou autres critères. Ainsi, en Afrique du Sud, lors de la phase transitionnelle, il a été décidé que tout parti ayant au moins 80 sièges (soit 20%) au Parlement pouvait désigner un président exécutif aux côtés du Président ou les 2 plus grands partis si aucun ou un parti passait le seuil. Tout parti obtenant au moins 20 sièges (soit 5%) avait droit à au moins un membre au gouvernement.

Dès lors, une solution, éprouvée par Israël dans les années 90, pourrait être une désignation du président du Gouvernement au suffrage universel direct, ce qui serait d'autant plus justifié si le chef du gouvernement endossait également le rôle de chef de l'Etat.

Bien sûr, dans une telle hypothèse, le mode de scrutin majoritaire pour la désignation du chef de gouvernement ne serait vraisemblablement pas retenu par les groupes minoritaires. Le vote alternatif, exposé plus haut, pourrait être une solution satisfaisante pour faire émerger une personnalité consensuelle¹⁶. Le Premier ministre devrait alors former un gouvernement proportionnellement à la composition du Parlement.

La détermination des personnes pouvant être appelée à siéger au gouvernement serait alors un autre élément à déterminer. Aujourd'hui, seuls les groupes politiques au Congrès, c'est-à-dire regroupant au moins 6 des 54 élus de l'assemblée peuvent présenter une liste de candidats. A Fidji, la Constitution de 1997 fixait à 10% des élus à la Chambre des représentants le plancher pour qu'un parti politique puisse avoir des représentants au Gouvernement. S'il est nécessaire de fixer un seuil pour éviter un gouvernement pléthorique, la détermination de ce seuil dépendra de la volonté d'inclusivité des négociateurs lors de la transition.

B – La représentation au Parlement calédonien de demain

La première question qu'il convient de trancher réside dans le caractère monocaméral ou bicaméral (voire tricaméral) du Parlement calédonien.

La démocratie consensuelle en appelle à un bicamérisme fort, c'est-à-dire une seconde chambre influente qui permette un dialogue réel, une véritable négociation sur les textes. Un bicaméralisme fort est caractérisé par des pouvoirs symétriques octroyés aux deux assemblées et une composition dissemblable.

La chambre basse pourrait être classiquement élue au suffrage universel direct. Une question par rapport à l'architecture actuelle réside dans le maintien d'un Congrès émanation des assemblées provinciales, qui a tendance à freiner une culture « pays ». Une désignation des membres du Congrès, indépendamment de celle des membres des assemblées de province est une option à envisager. Elle pourrait se faire selon plusieurs modes de scrutin : représentation proportionnelle avec circonscription unique, scrutin mixte de type néo-zélandais ou encore le vote alternatif selon des modalités à définir mais qui devrait a priori

¹⁶ Pour une présentation détaillée d'une telle solution en Nouvelle-Calédonie, voir C. David, « Les théories consociative et incitative au secours du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique, Politique et Economique de la Nouvelle-Calédonie*, n° 25/2015, pp. 7-13.

privilégier un scrutin de liste avec des circonscriptions moins nombreuses que le nombre de sièges à pourvoir, induisant des listes, possiblement mixtes.

Dans le cadre d'un bicamérisme fort, la deuxième assemblée doit être différemment désignée. Plusieurs hypothèses peuvent être proposées pêle-mêle.

Une première possibilité résiderait dans la pérennisation du Sénat coutumier, dont la forme pourrait évoluer. Ainsi, le projet de société du FLNKS propose l'ouverture du Sénat aux autres communautés, transformant le Sénat en assemblée des communautés. Dans ce cadre, la répartition des sièges entre communautés pourrait être prédéterminée en fonction des résultats du recensement. Reste à savoir si cette assemblée serait amenée à représenter les communautés traditionnelles uniquement ou l'ensemble des communautés de la Nouvelle-Calédonie.

Une deuxième hypothèse serait, plus classiquement au regard des modèles occidentaux, une assemblée représentant les collectivités territoriales, à savoir les provinces, voire les communes.

Une troisième hypothèse peut être une solution mixte du type de celui proposé dans le cadre de l'Assemblée de pays du Statut Lemoine de 1984, laquelle était composée paritairement par des représentants des communes et de la coutume. Bien sûr, il conviendrait de prendre en compte les provinces, qui n'existaient pas à l'époque, dans la composition de l'assemblée.

Un autre élément à déterminer concernant le Parlement réside dans le choix entre un bicamérisme égalitaire ou inégalitaire, particulièrement dans le cadre de la navette législative. Cela revient à déterminer si l'une des deux chambres prévaut sur l'autre, en se voyant attribuer le dernier mot comme l'Assemblée nationale en France ou si les deux chambres sont sur un pied d'égalité et qu'un désaccord entre elles se soldent par le rejet du texte concerné, comme aux Etats-Unis, par exemple.

Il convient de suggérer par ailleurs qu'il semblerait opportun de doter le Parlement d'un pouvoir législatif, à l'exclusion d'un pouvoir réglementaire, simplifiant ainsi l'élaboration des textes, mettant fin à la situation actuelle où le Congrès est doté à la fois d'un pouvoir législatif par le biais des lois du pays et d'un pouvoir réglementaire par la voie d'adoption de délibérations. Il y a en effet lieu de s'interroger sur la nécessité de transposer le caractère restreint du domaine législatif, par mimétisme par rapport au système juridique de la Vème République.

Par ailleurs, de nombreuses démocraties consensuelles prévoient la possibilité de véto d'une assemblée sur l'autre dans certains domaines. Ainsi, un droit de véto peut être prévu pour éviter une réforme constitutionnelle ou législative qui menacerait les intérêts fondamentaux d'une communauté. Ainsi, en Irak, une réforme constitutionnelle doit être votée à la majorité absolue des citoyens et il ne doit pas y avoir opposition des deux tiers de ceux qui votent dans trois circonscriptions ; ce qui donne dans les faits un droit de véto aux Kurdes, aux Sunnites et aux Chiites. Mais ces droits de véto peuvent être conçus en ayant pour effet soit de bloquer le processus pour tout le monde, soit de permettre aux autres

groupes de continuer la réforme avec pour conséquence une asymétrie dans les politiques publiques.

Enfin, et en clin d'œil à ce dossier spécial qui fait une large place aux jeunes juristes calédoniens, pourrait être envisagée la mise en place d'un Conseil des jeunes. De plus en plus d'Etats disposent en effet aujourd'hui d'un conseil national des jeunes, le plus souvent comme instance consultative auprès des gouvernements sur les questions liées à la jeunesse. La composition, les modalités de désignation des membres et les attributions varient d'un pays à l'autre.

Les conseils de jeunes ont de nombreux objectifs en lien avec les problématiques rencontrées par les jeunes. Beaucoup sont des organes consultatifs institutionnalisés, auprès des gouvernements, d'autres sont des organisations non gouvernementales bénéficiant de relations privilégiées avec les institutions. Un tour d'horizon dans le Pacifique insulaire montre l'intérêt des gouvernements océaniques pour leur jeunesse : Niue, Fidji, le Vanuatu, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga, les Iles Cook, Tuvalu ou encore Nauru ont mis en place de tels conseils. Alors que près de 40% la population calédonienne a moins de 25 ans¹⁷, l'intérêt d'une telle instance, dont les pouvoirs pourraient être considérablement renforcés par rapport au Congrès des jeunes¹⁸, paraît évidente.

En conclusion, c'est aussi un état d'esprit qu'il convient de créer. Il semble absolument nécessaire que l'architecture institutionnelle soit pensée, conçue comme impliquant réellement une prise en compte de la culture de l'autre, bien au-delà de déclarations d'intention qui restent lettre morte. Aujourd'hui, en Nouvelle-Calédonie, et bien que l'accord de Nouméa ait positionné le kanak au centre du dispositif, la prise en compte de la culture kanak, pour ne pas dire océanique, reste globalement absente des textes, au bénéfice de fac simulé de législations françaises, donc purement empruntées d'une vision occidentale de la société. Nous rejoignons Yash Ghai lorsqu'il écrit : « *Les cultures devraient être reconnues de manière à construire des ponts et à augmenter la compréhension mutuelle et l'appréciation des cultures ; nous avons besoin de plus d'actions interculturelles que multiculturelles. Au lieu d'une multiplicité de lois, nous pourrions travailler ensemble pour une réelle intégration des lois, dessinant ensemble ce qui est précieux dans chaque culture* »¹⁹.

Espérons que ce qui apparaît aujourd'hui comme un vœu pieu devienne demain réalité et que les négociateurs des futurs textes statutaires (d'une Nouvelle-Calédonie dans la France ou non) prennent pleinement conscience du rôle primordial que peuvent jouer les institutions dans la construction nationale et mesurent les évolutions institutionnelles nécessaires pour mettre en place ces ponts interculturels. Les conclusions du rapport sur la mission d'écoute et

¹⁷ Chiffres issus du recensement de la population de 2014. 38,62% de la population a moins de 25 ans, 45,82% moins de 30 ans et 53,5% moins de 35 ans, sachant que la plupart des conseils de jeunes s'inscrivent dans des tranches d'âges allant jusque 35 ans.

¹⁸ www.congres.nc/le-congres-des-jeunes

¹⁹ Yash Ghai, « Constitutional asymmetries : communal representations, federalism and cultural autonomy », In A. Reynolds, *op. cit.*, p. 170.

de conseil sur l'avenir institutionnel²⁰ laissent dubitatif sur le chemin à parcourir avant qu'une telle prise de conscience devienne réalité...

²⁰ Rapport sur la mission d'écoute et de conseil sur l'avenir institutionnel, Octobre 2016. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.outre-mer.gouv.fr/rapport-de-la-mission-decoute-et-de-conseil-sur-lavenir-institutionnel-de-la-nouvelle-caledonie>