



**COMMISSION
INTERNATIONALE
D'EXPERTS
INDÉPENDANTS**



CIEI

**Mission d'évaluation du congrès
de la Nouvelle-Calédonie**

Rapport final - 25 août 2023



SOMMAIRE

Avant-propos du Président de la Commission	4
Composition de la Commission	6
Introduction	8
Le Parlement : la « maison des Calédoniens »	10
Généralités sur les propositions de la CIEI	12
La qualité de la législation et la capacité d'initiative du parlement	14
Les relations du parlement avec la société	21
Le statut du parlementaire	26
Les relations entre le parlement et l'exécutif	29
Les relations entre le parlement et le monde coutumier	34
L'autonomie du parlement	40
Stabilité, durée du mandat et rôle impartial du président	43
Ombudsman / Protecteur des citoyens / Défenseur des droits	46
Le rôle international du parlement	49
Conclusions	51



AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA CIEI

Le préambule de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 a posé les bases de la coexistence pacifique entre les communautés de la Nouvelle-Calédonie.

Il a reconnu les « ombres » et « lumières » de la période coloniale et la double légitimité des Kanak, le peuple premier, et celle des autres communautés arrivées sur l'archipel après sa prise de possession.

« *Terre de parole, terre de partage* » est la devise de la Nouvelle-Calédonie : une invitation à la paix et au dialogue permanent en rupture avec l'histoire tourmentée et parfois ensanglantée de cet archipel.

L'Accord de Nouméa a également instauré un système institutionnel « *sui generis* » et inédit dotant l'archipel d'une large autonomie fondée sur une « *souveraineté partagée* », constitutionnellement reconnue, entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie. Les transferts de compétences progressifs et irréversibles vers la Nouvelle-Calédonie ont contribué à l'élaboration de cet édifice institutionnel et à la construction de l'émancipation.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a été placé au centre de ce système institutionnel en tant qu'assemblée parlementaire et acteur incontournable de l'avenir du pays, avec le gouvernement et les autres institutions.

Convaincu que le Parlement est le cœur de la démocratie – ou, pour utiliser les mots de Hans Kelsen, « *la décision sur le parlementarisme est en même temps la décision sur la démocratie* »¹ – j'ai répondu favorablement, en 2020, à l'invitation du Président Roch Wamytan et des membres du bureau du congrès de la Nouvelle-Calédonie à présider une Commission Internationale d'Experts Indépendants (CIEI) afin que l'institution devienne encore plus « *moderne, forte et ouverte sur le monde* »².

J'ai partagé cette expérience avec les autres membres de la CIEI qui viennent d'expériences de parlementarismes similaires ou différentes par rapport à la mienne. Ensemble, en dépit d'une pandémie de Covid-19 qui s'est imposée à nous pendant deux ans et a eu un impact sur le déroulement de nos travaux, nous avons écouté, entendu, analysé les attentes ambitieuses des élus et des dirigeants politiques calédoniens.

Lors de nos travaux, nous sommes parvenus à un constat qui constitue le fil conducteur de ce rapport. **Seul le renforcement parlementaire peut renforcer la démocratie et, en Nouvelle-Calédonie, il peut être le facteur d'unité et de cohésion entre les communautés calédoniennes.** Nos propositions et recommandations formulées dans ce rapport s'inscrivent dans cette logique.

1. Hans Kelsen « *Das Problem des Parlamentarismus* » (1926). Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1968.

2. Cf. mot du président, Rapport d'activité 2019 du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, p. 4.

”

Si le Parlement est le cœur de la démocratie, il doit aussi savoir évoluer dans ses pratiques, dans ses relations avec les citoyens et la société civile.

En effet, la démocratie participative n'est pas concurrente mais complémentaire de la démocratie représentative souvent, à tort, considérée comme dépassée. La démocratie participative, quelle que soit sa forme, ne peut qu'être un atout pour orienter l'action parlementaire et l'action publique en évitant que celles-ci soient totalement déconnectées de la réalité.

Je souhaiterais remercier, le président du congrès, Roch Wamytan, les élus, toutes les personnalités que nous avons rencontrées ou auditionnées, de même que le secrétaire général, Vidjaya Tirou, et l'administration du congrès ainsi que le chef de projet.

Un remerciement particulier aussi à tous mes collègues membres de la CIEI, Jacques Chagnon, Vice-président de la commission, Selma Bendjaballah, Alvaro de Soto, Edward Wolfers et Kaliopate Tavola qui ont bénévolement participé à cette belle aventure et sans lesquels ce rapport n'aurait pas vu le jour.

Hon. Enrico Letta
Président de la CIEI

Enrico LETTA, président de la CIEI



COMPOSITION DE LA COMMISSION INTERNATIONALE D'EXPERTS INDÉPENDANTS



Hon. Enrico Letta

Italie

Ancien Premier Ministre, membre
de la Chambre des Députés

Président de la CIEI



M. Jacques Chagnon

Canada

Ancien Ministre, ancien Président
de l'Assemblée nationale du
Québec et de l'Assemblée
Parlementaire de la Francophonie
(APF)

Vice-président de la CIEI



M. Alvaro De Soto

Pérou

Ancien Diplomate, ancien
Secrétaire Général Adjoint aux
Nations Unies

Co-rapporteur



Prof. Selma Bendjaballah

France

Ingénieure de recherche et docteure en sciences politiques, Centre de données socio-politiques de Sciences Po

Co-rapporteure



Prof. Edward Wolfers

Australie

Professeur émérite, Université de Wollongong, ancien conseiller expérimenté du Gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée

Membre



M. Kaliopate Tavola

Fidji

Ancien Diplomate, ancien Ministre des Affaires Étrangères

Membre



INTRODUCTION

Les assemblées parlementaires sont des institutions qui évoluent et se transforment tout au long de leur existence.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie est une assemblée parlementaire à part entière qui dispose désormais d'un retour d'expérience de plus de 135 ans d'activité règlementaire et de plus de 20 ans d'activité législative.

A l'instar d'autres parlements à travers le monde, sur proposition du Président du congrès, le bureau élargi aux Présidents des groupes politiques a rendu un avis favorable le 17 décembre 2019, à l'unanimité, au lancement d'un projet d'évaluation de l'institution par un groupe d'experts internationaux indépendants de haut niveau, dans le but de :

- **De dresser un bilan du fonctionnement de l'institution et de l'activité parlementaire depuis l'Accord de Nouméa et l'entrée en vigueur de la loi organique statutaire de 1999 ;**
- **De faire évoluer l'assemblée parlementaire dans le système institutionnel calédonien en renforçant son rôle aussi par un meilleur positionnement dans le contexte interinstitutionnel actuel³.**

Pour donner suite à cette décision, un consultant indépendant, chef de projet⁴ a été retenu par le congrès pour travailler avec le secrétaire général du congrès⁵ et rechercher des experts de haut niveau susceptibles de devenir membres d'une commission internationale.

3. Extrait de la lettre d'invitation du Président du congrès aux membres de la CIEI (janvier 2020).

4. M. Vincenzo De Gregorio (vdg consulting), consultant, chef de projet, ancien chercheur à la Chaire "Mutations de l'Action publique et du Droit Public" MADP à Sciences Po et ancien Maître de conférences à Sciences Po.

5. M. Vidjaya Tirou, Secrétaire général du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Les experts internationaux sollicités ont été présélectionnés sur la base des critères suivants :

- **Le haut niveau de compétence et l'expérience avérée en matière de travaux parlementaires et/ou du fonctionnement des assemblées législatives/territoriales et/ou des relations interinstitutionnelles ;**
- **L'équilibre géographique concernant leur origine (notamment entre l'Europe et l'Océanie) ;**
- **La prise en compte des traditions différentes de parlementarisme ;**
- **La parité entre les genres (recherchée mais les réponses et recherches n'ont pas été concluantes) ;**
- **La prise en compte de toutes les sensibilités politiques présentes au congrès de la Nouvelle-Calédonie et de façon plus générale à l'échelle du territoire ;**
- **L'Indépendance et l'éthique (intégrité et absence de conflits d'intérêts).**

Les experts ayant accepté l'invitation de devenir membres de la commission internationale interviennent tous « pro bono » et ne sont pas en conséquence rémunérés par le congrès⁶.

Les travaux de la CIEI ont commencé les 28 et 29 janvier 2020, lors d'un séminaire à Paris, à la Maison de la Nouvelle-Calédonie.

Ils se sont poursuivis, malgré la crise sanitaire, en distanciel, en 2020-2021 avec l'utilisation de la visioconférence et d'autres outils numériques.

Pendant cette période, la CIEI a d'abord établi un questionnaire à l'attention des élus du congrès comportant 63 questions, puis analysé les 16 questionnaires reçus⁷ ; elle a également réalisé 9 visioconférences (13 heures d'auditions) avec 5 groupes politiques, le Président du congrès, le Président du XVI^{ème} gouvernement (également en tant qu'ancien Président du congrès), le Président de l'assemblée de la Province des Iles Loyauté, le 1^{er} Vice-président de l'assemblée de la Province Sud ainsi qu'un chercheur de l'Université de la Nouvelle-Calédonie.

La CIEI s'est réunie à nouveau en présentiel lors d'un deuxième séminaire à Paris du 31 janvier 2022 au 03 février 2022 avec l'objectif :

- **De dresser un premier bilan des travaux et d'analyser plus en détail les propositions émanant des membres du congrès, des membres de la CIEI ainsi que d'autres intervenants également sollicités ;**
- **D'auditionner de hauts fonctionnaires parlementaires et des universitaires spécialisés en droit parlementaire (notamment pour bénéficier d'analyses comparatives sur certains points que la CIEI susceptibles d'être proposés, mutatis mutandis, au congrès, dans son/ses rapport(s) ;**
- **D'auditionner d'autres personnalités et représentants des institutions calédoniennes (le Président du XVII^e gouvernement en exercice, le Sénat coutumier, le Président du Conseil économique, social et environnemental) ;**
- **D'évaluer la faisabilité de la mise en œuvre de les propositions en tenant compte, d'une part, de l'état du droit applicable (loi organique statutaire, règlement intérieur du congrès en vigueur à ce jour etc.) et, d'autre part, de l'éventuel phasage dans le temps compte tenu de la situation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie ; pour mémoire, depuis 2018, conformément aux stipulations de l'Accord de Nouméa signé le 5 mai 1998, trois consultations sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté ont été organisées le 4 novembre 2018, le 4 octobre 2020 et le 12 décembre 2021.⁸**

Après le deuxième séminaire à Paris, et à l'issue de ses deux déplacements en Nouvelle-Calédonie en mars et en juillet 2023 la CIEI a arrêté de façon consensuelle une liste de 9 principaux points développés dans un rapport intermédiaire remis le 15 août 2022 puis dans le présent rapport final.

6. Le congrès prend en charge uniquement les frais de transport, d'hébergement et de repas lors des réunions.

7. Les réponses ont été formulées soit par groupe politique soit à titre individuel par les conseillers.

8. Pour plus d'informations sur ces trois consultations : www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Elections

LE PARLEMENT : LA « MAISON DES CALÉDONIENS »

Première institution du pays prévue par l'Accord de Nouméa, le congrès de la Nouvelle-Calédonie existe en tant qu'assemblée depuis plus de 135 ans⁹.

Initialement dotée d'un pouvoir réglementaire uniquement, cette assemblée dispose également, depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 et de sa traduction juridique, la loi organique statutaire n°99-209 du 19 mars 1999, du pouvoir d'adopter des « lois du pays » ayant valeur législative dans les matières prévues par l'article 99 de cette même loi¹⁰. Ces lois du pays correspondent aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou celles qui l'ont été à compter de la date de leur transfert par l'État à la Nouvelle-Calédonie.

Ce pouvoir législatif est ainsi consacré par le point 5 du préambule de l'Accord de Nouméa (à valeur constitutionnelle) et les dispositions des articles 99 et suivants de la loi organique statutaire n°99-209 du 19 mars 1999.

Troisième assemblée législative de France¹¹, son rôle central dans la démocratie calédonienne a par ailleurs été également reconnu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) en 2005 qui a affirmé que « *compte tenu des compétences attribuées au congrès par la loi organique de 1999... [le congrès] n'est plus seulement un organe consultatif, mais est devenu un organe appelé à jouer un rôle déterminant,*

suivant les questions à traiter, dans le processus législatif en Nouvelle-Calédonie » ; la même Cour a estimé, qu'en conséquence, le congrès peut « *être considéré comme une partie du « corps législatif » de la Nouvelle-Calédonie aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1* »¹².

Lors des auditions des élus, des personnalités locales et des différents échanges avec l'administration du congrès notamment le secrétariat général, la CIEI a pu constater (cela au-delà de la lettre des textes applicables et de leur connaissance par les citoyens) :

- Que le congrès semble être reconnu comme l'institution centrale du système institutionnel et politique du pays ;
- Que, dans les grandes lignes, son fonctionnement correspond à celui d'une assemblée parlementaire à part entière (débat parlementaire, organisation interne, processus décisionnel etc.) malgré une autonomie qui paraît relativement réduite voire insuffisante par rapport à l'exécutif et aux moyens financiers et humains dont il dispose à ce jour ;
- Qu'il existe, un décalage entre son action effective et la perception que les citoyens en ont.

En partant notamment de ce troisième constat, il est apparu à la CIEI que **le renforcement parlementaire peut être un atout considérable pour développer le rôle clé du congrès dans le cadre institutionnel actuel ou à venir.**

9. Le rapport d'activité 2019 du congrès de la Nouvelle-Calédonie contient des éléments sur l'histoire de l'institution. Cf. www.congres.nc/documents/CONGRES-RA-WEB-compressed.pdf

10. Cf. Chapitre II. Les lois du pays. Articles 99 à 107 de la Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (version en vigueur).

11. Le congrès de la Nouvelle-Calédonie est en effet la seule assemblée locale, sur le territoire français, à disposer d'un pouvoir législatif lui permettant d'adopter des textes du même niveau, dans la hiérarchie des normes, que ceux de l'Assemblée nationale et du Sénat au niveau national.

12. Cf. CEDH, Py c. France n° 66289/01, Arrêt du 11 janvier 2005, Recueil des arrêts et décisions 2005-I.

13. Cf. Etude d'image Quid Novi QN_951/Décembre 2020 commanditée par l'institution. Le rôle et les missions du congrès restent flous pour la moitié de l'échantillon interrogé. Selon les Calédoniens le congrès arrive en 3ème position après l'Etat et le gouvernement. La moitié de l'échantillon considère que le congrès exerce le pouvoir en Nouvelle-Calédonie. 27% de l'échantillon considère le congrès comme indispensable. 69% de l'échantillon considère être mal informé sur l'action du congrès et réclame une « *information assistée* » compte tenu de la complexité des sujets abordés.



Le renforcement parlementaire

- Est un instrument pour renforcer la démocratie
- Est un facteur d'unité et de cohésion entre les communautés calédoniennes

En partant notamment de ce troisième constat, il est apparu à la CIEI que le renforcement parlementaire peut être un atout considérable pour développer le rôle clé du congrès dans le cadre institutionnel actuel ou à venir.

La démocratie est toujours en évolution en tous points du globe. Le Parlement, la « *maison du peuple* », indépendamment du système institutionnel et de la tradition juridique et politique locale joue un rôle déterminant dans sa pérennisation, sa consolidation et son développement.

Renforcer le Parlement, c'est aussi renforcer la démocratie. Une démocratie qui est traditionnellement représentative, fondée sur l'élection des représentants du peuple au suffrage universel direct ou (dans certains cas indirect) mais aussi une démocratie qui se veut aussi de plus en plus participative ou délibérative¹⁴.

Il existe un besoin croissant des citoyens d'être plus – ou mieux – entendus par les élus voire d'être associés aux décisions politiques. La récente crise

sanitaire et le débat en matière d'obligation vaccinale qui a été porté à la connaissance de la CIEI en a été la preuve. La CIEI a ainsi estimé opportun, tout en tenant compte des spécificités locales calédoniennes, de formuler des propositions sur les relations entre le Parlement et la société.

Enfin, la CIEI a constaté que le résultat de la troisième consultation sur l'accession à la pleine souveraineté du 12 décembre 2021 a laissé derrière elle une société calédonienne divisée.

La mission de la CIEI ne concerne pas l'avenir institutionnel du pays car celle-ci est focalisée sur le congrès et sur son avenir en tant que Parlement.

La CIEI n'a pas pour mission de se prononcer sur la faisabilité de telle ou telle voie ou de déterminer ce qui est souhaitable, mais elle formule des propositions visant uniquement, à court et moyen terme, l'évolution des prérogatives du Congrès, indépendamment des décisions qui seront prises sur l'avenir de la Nouvelle Calédonie

Les travaux de la commission interviennent à l'issue de plusieurs déplacements des autorités françaises et à un moment des discussions politiques sont en cours sur la question du corps électoral restreint pour l'élection des membres des assemblées de province et du congrès.

Les membres de la CIEI ont entendu certaines préoccupations exprimées sur ce sujet dans le cadre des rencontres organisées en Nouvelle-Calédonie en mars et en juillet 2023 mais également dans le cadre de contributions déposées sur la plateforme numérique dédiée¹⁵.

Ce sujet n'entre pas dans la mission confiée à la CIEI et ne fait donc pas l'objet de développements dans le présent rapport. Bien qu'il soit avant tout du ressort des responsables politiques calédoniens et nationaux, les membres de la commission forment néanmoins le vœu qu'ils parviennent à un consensus sur cette question.

La CIEI considère que le renforcement parlementaire est un instrument pour renforcer la démocratie et il est facteur d'unité et de cohésion entre les communautés calédoniennes.

Renforcer le congrès et son rôle de « *maison de tous les Calédoniens* » signifie doter la démocratie calédonienne d'une institution capable de réunir la volonté de toutes les communautés calédoniennes autour de l'intérêt général commun et du « *vivre ensemble* ».

14. La « *démocratie participative* » peut être définie comme « *l'ensemble des formes d'inclusion politique des citoyens en dehors des élections* » et, a contrario, la « *démocratie délibérative* » peut être définie comme *l'ensemble des procédures afférentes à la manière dont [les] décisions sont prises* ». Cf. Eric Buge, « *A la recherche du diamant de Micromégas* », 2020, p. 6. Également Rapport M. Patrick Bernasconi, « *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique : 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française* », février 2022, pp 19 et suiv.

15. Plateforme de consultation sur le rapport intermédiaire ouverte en ligne du 14 juin au 15 août 2023 (www.congres-consultation.nc).



GÉNÉRALITÉS SUR LES PROPOSITIONS DE LA CIEI

À l'issue du séminaire de Paris du 31 janvier 2022 au 03 février 2022, et après les deux déplacements effectués en Nouvelle-

Calédonie du 6 au 10 mars et du 24 au 30 juillet 2023, la CIEI a arrêté des propositions qui s'articulent autour de 9 thèmes, à savoir :

1	LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION ET LA CAPACITÉ D'INITIATIVE DU PARLEMENT	14
2	LES RELATIONS DU PARLEMENT AVEC LA SOCIÉTÉ	22
3	LE STATUT DU PARLEMENTAIRE	26
4	LES RELATIONS ENTRE LE PARLEMENT ET L'EXÉCUTIF	29
5	LES RELATIONS ENTRE LE PARLEMENT ET LE MONDE COUTUMIER	34
6	L'AUTONOMIE DU PARLEMENT	40
7	STABILITÉ, DURÉE DU MANDAT ET RÔLE IMPARTIAL DU PRÉSIDENT	44
8	OMBUDSMAN / PROTECTEUR DES CITOYENS / DÉFENSEUR DES DROITS	48
9	LE RÔLE INTERNATIONAL DU PARLEMENT	52

Les propositions formulées peuvent, en l'état du droit applicable à ce jour, être regroupées en trois catégories principales :

CATÉGORIE 1 :

Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement sans modification préalable de la loi organique statutaire.

Ces propositions peuvent être mises en œuvre par exemple soit par une modification ou l'ajout de dispositions dans le règlement intérieur du congrès, soit par l'utilisation d'outils de « *soft law* » consensuels par exemple des protocoles ou des procédures interinstitutionnels¹⁶

CATÉGORIE 2 :

Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

Sous réserve de faisabilité en raison des négociations statutaires en cours, la CIEI a souhaité formuler des propositions susceptibles d'être mises en œuvre par le biais d'éventuelles modifications de la loi organique statutaire en vigueur.

CATÉGORIE 3 :

Propositions pouvant faire l'objet d'une intégration dans un futur statut de la Nouvelle-Calédonie.

Pour cette dernière catégorie, les propositions de la CIEI sont des pistes de réflexion qui pourraient être portées à la connaissance des négociateurs du futur statut.



16. Utilisés par l'Union européenne, ces accords peuvent être définis comme des « *actes adoptés conjointement par les institutions communautaires dans leur domaine de compétence, par lesquels celles-ci règlent les modalités de leur coopération ou s'engagent à respecter des règles de fond* » cf. Gaëlle Marti, « *Les accords interinstitutionnels, source de droit constitutionnel de l'Union européenne ?* », Politeia, n°8, 2005, p. 216 ; ils sont utilisés souvent comme instrument juridique pour préciser les procédures budgétaires.

1 LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION ET LA CAPACITÉ D'INITIATIVE DU PARLEMENT

1) LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION

Lors de l'analyse des réponses des élus aux questionnaires ainsi que dans les échanges qui ont eu lieu par visioconférence ou en Nouvelle-Calédonie, ce thème a été évoqué de façon récurrente.

La CIEI a constaté d'une part que plusieurs élus regrettent les temps législatifs contraints qu'on leur impose pour l'analyse des textes proposés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, pour la discussion en commission puis en séance publique. De plus, la proportion des sessions ordinaires et extraordinaires du congrès est à ce jour inversée et la répartition entre « semaines de travail province » et « semaines de travail congrès » et parfois leur chevauchement aggravent cette perception. Certains considèrent en outre que les propositions ont un caractère technique très poussé et que le jargon utilisé est en conséquence souvent difficile à comprendre notamment pour des élus dont le français n'est pas la langue maternelle¹⁷.

La Nouvelle-Calédonie utilise notamment, pour la rédaction des textes législatifs et réglementaires, la légistique et les recommandations du « Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires » élaboré conjointement par les membres du Conseil d'Etat et le Secrétariat général du Gouvernement français.

Ce type de guide n'est pas toutefois une spécificité française puisqu'il existe également, sous des formes différentes, dans de nombreux pays y compris de la région pacifique¹⁸.

La CIEI constate qu'en Nouvelle-Calédonie il ne semble pas exister une obligation d'utilisation de cette technique même si l'objectif affiché du Guide, à savoir « *ne faire que des textes nécessaires, bien conçus, clairement écrits et juridiquement solides* »¹⁹ semble partagé par les membres du congrès.

De même, la CIEI a entendu la préoccupation exprimée par les élus du congrès sur la complexification de la loi qui est un terrain propice à la défiance des citoyens qui réclament des textes intelligibles. Elle conçoit la simplicité dans le sens d'une meilleure compréhension des règles fixées par le législateur et dont les citoyens sont destinataires.

Ainsi, afin d'assurer la promotion de lois d'une plus grande qualité²⁰, la CIEI propose la **création d'un comité composé d'experts / juristes indépendants** qui pourrait s'assurer de la qualité d'un texte d'origine gouvernementale ou parlementaire, préalablement à son dépôt.

17. En Nouvelle-Calédonie il existe environ 28 langues parlées en plus de la langue véhiculaire officielle qui est le français.

18. Pour donner un exemple dans la région pacifique, en Nouvelle-Zélande on peut citer les « *Legislation Guidelines* » de la « *Legislation Design & Advisory Committee – LDAC* ». Pour aller plus loin : <http://www.ldac.org.nz/guidelines/>

19. Cf. Avant-propos « *La qualité de la loi* », Sénat, étude juridique, septembre 2007.

20. Plusieurs ouvrages et articles de doctrine existent sur ce thème. Pour une étude comparée franco-suisse : Alexandre Flückiger, « *Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal* », Cahiers du Conseil Constitutionnel n°21 Dossier : la normativité – Janvier 2007. L'auteur défend « la thèse selon laquelle l'objectif de clarté [parfois assimilé à celui de qualité] est un idéal ambigu. La clarté peut être en effet comprise sous un aspect linguistique de lisibilité et de concision (...) mais elle peut également être reçue sous un angle plus juridique : celui de la concrétisabilité, mettant l'accent sur la précision de l'énoncé : est clair, dans cette seconde acception, un texte qui fournit à son interprète, aussitôt en sans controverse, la solution précise dans un cas concret. Également pour l'analyse du cas français : Ludovic Benezech, « *L'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi : retour sur vingt ans d'existence* », Revue française de droit constitutionnel, 2020/3 n°123 pp 541 à 563.

Ce type de comité existe, *mutatis mutandis*, tant au niveau de l'Union européenne que d'autres pays.

L'Union européenne a entériné une démarche en ce sens depuis 2003 avec la signature d'un accord interinstitutionnel intitulé « *Mieux légiférer* »²¹ par lequel les institutions s'engagent à veiller « *à la qualité de la législation, à savoir à sa clarté, à sa simplicité et à son efficacité* ». Un nouvel accord interinstitutionnel a été adopté par le Conseil le 15 mars 2016²² et a remplacé le précédent.

Elle a aussi mis en place un comité d'examen de la réglementation qui est un organisme indépendant au sein de la Commission européenne qui conseille le collège des commissaires²³.

Ce type de comité peut être aussi composé, dans certains pays, par des élus et être internalisé dans le Parlement²⁴.

La qualité de la législation étant un objectif poursuivi par la plupart des pays, dans la région pacifique il existe également des comités similaires. On peut citer par exemple la « *Legislation Design & Advisory Committee – LDAC* » en Nouvelle-Zélande²⁵ dont les membres sont nommés par le Procureur General « *Attorney-General* ».

La CIEI recommande toutefois que le comité susceptible d'être ainsi créé veille à ne pas dénaturer le sens des textes qui lui sont soumis.

Rattaché au Président du Congrès, le rôle de ce comité devrait également être de procéder à la vérification de la cohérence des textes avec la législation déjà existante. Il pourrait avoir un rôle en cas de litige avec autres institutions sur législation adoptée. Il pourrait s'assurer que la procédure de consultation obligatoire des parties prenantes sur les textes a été bien réalisée (par exemple, le conseil économique social et environnemental).



21. Pour une présentation de cet accord se référer à l'article de Basile Ridard, enseignant en droit public à l'Université de Poitiers Dordogne : Basile Ridard, « *L'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" et le processus législatif. Analyse comparée - droit de l'Union européenne - droit interne.* », Hyper Article en Ligne - Sciences de l'Homme et de la Société, ID : 10670/1.mcpkrv

22. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/better-regulation/>

23. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fr

24. Le Président de la CIEI Hon. Enrico Letta cite l'exemple de son pays d'origine, l'Italie, où ce comité est un organe de la Chambre des Députés et il a été institué lors de la réforme du règlement intérieur de 1997. Il est composé à ce jour par 10 députés dont 5 de la majorité et 5 de l'opposition désignés par le Président de l'assemblée. La Présidence de ce comité est tournante.

25. <http://www.ldac.org.nz/about/role/>

2) LA CAPACITÉ D'INITIATIVE DU PARLEMENT

Lors de l'analyse du fonctionnement du congrès, la CIEI a souhaité vérifier dans quelle mesure il dispose d'une prérogative d'initiative, si et comment ce droit d'initiative en concurrence avec celui du gouvernement est utilisé par ses membres et, enfin, s'il existe ou non des restrictions s'appliquant aux textes d'origine parlementaire (notamment pour ceux qu'on appelle communément les « *non-inscrits* » car ne faisant pas partie d'un groupe constitué en application des dispositions du règlement intérieur).



Dans les réponses des élus aux questionnaires ainsi que lors des entretiens, la plupart des élus (y compris les nouveaux élus siégeant depuis mai 2019) considèrent cette capacité comme suffisante et elle se concrétise par le dépôt de propositions législatives ou par l'exercice du droit d'amendement qui peut être qualifié de capacité d'initiative parlementaire dérivée²⁶.

Même si la plupart des élus semblent utiliser le droit d'amendement, on peut constater deux tendances dans le système actuel :

- l'utilisation du droit d'amendement semble être, la plupart du temps, exercé au niveau des groupes politiques et non à titre individuel,
- le droit d'amendement est majoritairement exercé en séance publique « *plénière* » ou en publique de la commission permanente, c'est-à-dire assez tardivement dans le processus, ce qui a un impact certain sur le temps parlementaire et la qualité de la norme.

Enfin, plusieurs échanges, tant avec les élus du congrès qu'avec l'administration, ont porté sur les conditions d'exercice de la capacité d'initiative et sur les moyens mis à disposition à ce jour des parlementaires pour la collecte des informations, les études d'impact, la rédaction des textes, l'accompagnement et le support tout au long du processus législatif jusqu'à l'adoption du texte.

D'après les témoignages, il apparaît que les élus s'appuient, pour leur travail parlementaire, d'abord sur les collaborateurs politiques puis utilisent (notamment pour les aspects les plus techniques et procéduraux) les services de l'administration (qu'ils considèrent de qualité mais insuffisants).

La CIEI constate que la capacité d'initiative du congrès apparaît comme suffisante. Néanmoins l'administration du congrès pourrait évaluer le ratio entre les propositions déposées et celles qui sont réellement soumises au vote.

26. Cf. article 73 de la loi organique statutaire : « *L'initiative des lois du pays et des délibérations appartient concurremment au gouvernement et aux membres du congrès* ». Également cf. articles 43 et suivants du règlement intérieur. A noter que l'article 43-1 (créé par la délibération n°258 du 10 janvier 2013 –Art. 37-1) prévoit expressément dans la planification des travaux du congrès que : « *Une séance est réservée aux propositions de loi du pays, de délibération, de résolution et de vœu, lors de chacune des sessions ordinaires du congrès* ».

3) LES COMMISSIONS : UN OUTIL À RENFORCER

Le congrès compte 13 commissions spécialisées dans les domaines de compétences de la Nouvelle-Calédonie. Elles sont chacune composées de 11 membres proportionnellement au poids des groupes politiques. Les présidences de commissions sont également réparties à la proportionnelle des groupes politiques. Ce partage politique est une force et garantit une représentation équilibrée des sensibilités politiques s'exprimant au congrès.

Le rôle des commissions est consultatif. Elles rendent ainsi un avis sur les propositions ou propositions ayant vocation à être soumis en séance publique. Elles sont en outre amenées à procéder à des auditions ou effectuer des déplacements sur le terrain.

Cependant, au cours de ses échanges en Nouvelle-Calédonie en mars et en juillet 2023, la CIEI a été amenée à constater que leur rôle reste encore limité et pourrait être amplifié.

En effet, en premier lieu, la CIEI a relevé que les amendements déposés sur les textes sont très majoritairement traités directement en séance, sans examen technique préalable en commission. Cette pratique a été déplorée par des membres du congrès entendus par la CIEI et présente des risques d'erreur, certains amendements étant littéralement « découverts » en séance.

Le règlement intérieur du congrès admet la possibilité de déposer « à titre exceptionnel » des amendements en séance publique (plénière ou de la commission permanente). Toutefois, cette possibilité qui devait, selon les termes du règlement intérieur, être « exceptionnelle » est en réalité aujourd'hui devenue la norme.

Selon les indications fournies par le secrétariat général du congrès, depuis le début de l'année 2023 et au 1er août 2023, sur les 16 séances publiques qui se sont tenues, 67 amendements ont été déposés directement en séance, dont pas moins de 21 à l'occasion de la seule séance du 4 mai 2023. Sur cette même période, 55 amendements ont été déposés en commissions intérieures.

Sur l'ensemble de l'année 2021, plus de 140 amendements ont été déposés au cours des 38 séances publiques qui se sont déroulées contre 56 amendements déposés à l'occasion des commissions intérieures.

Le CIEI recommande donc que le rôle des commissions soit réaffirmé et qu'elles deviennent l'espace dans lequel les amendements sont systématiquement examinés. Pour aller plus loin encore, les amendements devraient être traités exclusivement en commission, la séance demeurant un espace de débat politique. La mise en discussion d'amendements en séance pourrait demeurer possible en séance pour un rapporteur spécial ou pour le gouvernement par exemple (cf. développements suivants). Ces propositions pourraient être mises en œuvre par une modification du règlement intérieur.

De plus, aux termes de l'article 27 du règlement intérieur, « *sauf autorisation du président du congrès, les travaux des commissions ne sont pas publics* ». **Rendre publics les débats de commission pourrait contribuer à renforcer leur rôle et introduire plus de transparence dans les débats. La CIEI propose ainsi de rendre publics les débats de commission à l'instar d'autres parlements.** Cette publicité pourrait passer par une retransmission vidéo des travaux de commission comme le font d'autres parlements y compris dans la région Pacifique. Cette proposition pourrait être mise en œuvre par une modification du règlement intérieur.

La CIEI estime néanmoins que la transparence ainsi préconisée ne doit pas se faire au détriment du travail des élus, et en particulier de leurs discussions permettant d'aboutir à un compromis sur les textes. La CIEI préconise ainsi un approfondissement technique pour parvenir à un point d'équilibre entre la transparence et l'efficacité.

La CIEI a également pris note du fait que les conditions de quorum applicables pour l'ouverture et la tenue des réunions de commissions sont actuellement très souples. En effet, si le quorum n'est pas atteint à l'ouverture d'une réunion de commission de 11 membres (soit 6 élus), elle peut valablement délibérer avec 2 ou 3 élus après une demi-heure d'attente²⁷. Selon les indications fournies par des membres de l'assemblée, ces conditions de quorum ne paraissent pas de nature à garantir une participation en commission et peuvent affecter la légitimité du travail mené en commission avec un faible nombre d'élus. **La CIEI propose donc de revoir les conditions de quorum pour les rendre plus contraignantes et garantir ainsi une meilleure participation en commission, via une modification du règlement intérieur.**

De plus, pour tenir compte de préoccupations exprimées par un grand nombre d'élus, afin de renforcer le rôle des commissions et leur redonner importance dans le processus législatif, la CIEI propose de **rendre obligatoire la présence en commission des membres du gouvernement concernés par les projets ou propositions examinés pour répondre au droit à l'information des élus sur les projets qu'ils portent** (cf. sur ce sujet, les développements dans le chapitre 4 consacré aux relations entre le Parlement et l'exécutif).



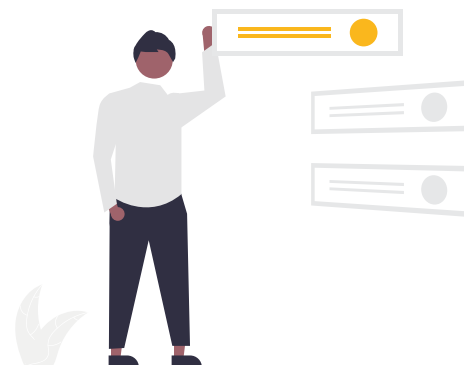
4) LE GOUVERNEMENT ET L'EXERCICE DU POUVOIR D'AMENDEMENT

A l'heure actuelle, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ne dispose pas d'un pouvoir d'amendement dans la phase d'examen de ses projets ou de propositions d'élus devant l'assemblée.

Il en résulte une situation dans laquelle l'exécutif n'a aucun moyen de corriger, modifier, voire s'opposer à un amendement qui pourrait poser des problèmes d'exécution. Cela peut conduire les représentants de l'exécutif à découvrir des amendements très majoritairement déposés en séance, à les « *subir* » ou à s'en désintéresser alors qu'ils doivent assurer l'exécution des dispositions en cause²⁸.

La CIEI propose d'ouvrir la possibilité pour le gouvernement de déposer ou de sous-amender des amendements d'élus. Cette faculté pourrait contribuer à améliorer les amendements – et donc la législation – et rétablir un équilibre des pouvoirs entre le Parlement et l'exécutif. Cette proposition pourrait utilement améliorer la qualité des textes.

Cependant, compte tenu du fait que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est collégial, les projets sont arrêtés par l'ensemble des membres du gouvernement à la majorité. La question des modalités selon lesquelles les amendements ou les sous-amendements sont validés collégalement nécessitera sans doute un approfondissement technique.



27. Article 25 du règlement intérieur : « Aucune réunion de commission ne peut s'ouvrir si six au moins de ses membres ne sont pas présents ou représentés. (...) Si le quorum n'est pas atteint à l'heure fixée, celle-ci est reportée d'une demi-heure et la réunion et les votes sont alors valables, quel que soit le nombre de présents ou représentés. »

28. Article 126 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 : « Le gouvernement prépare et exécute les délibérations du congrès et de sa commission permanente. (...) »

PROPOSITION 1

CATÉGORIE 1

La CIEI a pris note du souhait des élus du congrès de disposer de plus de temps pour légiférer et considère comme importante la relation entre le temps et la qualité de la législation. Le temps du débat parlementaire constitue une composante essentielle du processus législatif et l'adoption de textes dans une urgence quasi permanente doit être évitée autant que possible.

La CIEI recommande la création d'un comité chargé de la qualité de la législation qui pourrait intervenir en amont (sous une forme qui reste à définir).

Ce comité pourrait être rattaché au Président du congrès et être composé d'experts / juristes indépendants et d'administrateurs issus du gouvernement et/ou du congrès.

Les membres de ce comité pourraient être proposés par le gouvernement, auditionnés par le congrès puis après un vote à la majorité des membres présents ou représentés, être nommés par le Président du congrès. Ou le congrès pourrait directement sans intervention du gouvernement, réceptionner les candidatures puis procéder à des auditions avant de retenir après un vote à la majorité des membres présents ou représentés les candidats qu'il considère comme les plus appropriés par rapport à des critères définis et rendus publics au préalable par l'avis d'appel à candidatures.

Ce comité serait chargé de s'assurer, préalablement au dépôt d'un texte gouvernemental ou parlementaire, de sa qualité sans dénaturer le sens des textes qui lui sont soumis.

PROPOSITION 2

CATÉGORIE 1

La CIEI recommande que l'administration dispose de son propre code de rédaction de texte et préconise, d'autre part, un approfondissement technique sur des procédures et/ou des dispositifs ne nécessitant pas une modification de la loi organique statutaire ; ces propositions pourraient être intégrées dans le règlement intérieur du congrès ou dans des accords interinstitutionnels (comme c'est le cas, par exemple, entre les institutions européennes) permettant d'optimiser la phase parlementaire du processus législatif et/ou budgétaire.

PROPOSITION 3

CATÉGORIE 2 OU 3

La CIEI constate, d'après les statistiques fournies par le congrès et les remarques des élus dans leurs réponses aux questionnaires, que la proportion des sessions ordinaires et extraordinaires du congrès est à ce jour inversée. De même, la répartition entre « semaines de travail réservées aux provinces » et « semaines de travail réservées au congrès » et parfois leur chevauchement semble aggraver la perception, chez les élus, que les temps législatifs sont trop contraints.

Convaincue que la relation entre le temps et la qualité de la législation demeure fondamentale et afin de permettre aux élus d'assurer pleinement leur fonction de législateur et au débat parlementaire de se dérouler dans des meilleures conditions plutôt que dans

l'urgence récurrente, la CIEI propose que la durée actuelle des sessions ordinaires soit allongée.

De même, la CIEI considère que les parlementaires pourraient nettement contribuer à l'amélioration de la qualité de la législation s'ils disposaient d'un seul mandat exclusif (cf. proposition sur l'exclusivité du mandat des membres du congrès).

PROPOSITION 4

CATÉGORIE 1

La CIEI recommande une évaluation de la capacité d'initiative du congrès (y compris du droit d'amendement en tant que capacité d'initiative parlementaire dérivée).

Par ailleurs, l'administration du congrès pourrait réaliser un travail de type analytique afin d'évaluer, d'une part, si le ratio entre les propositions déposées et celles qui sont réellement soumises au vote permet réellement aux élus d'exercer leur capacité d'initiative pleinement et sans contraintes. D'autre part, sous un registre différent, il serait utile de savoir si et comment lesdites propositions ont été mises en œuvre après leur adoption, par exemple par les textes d'application pris par le gouvernement.

Catégorie 1 - Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement sans modification préalable de la loi organique statutaire.

Catégorie 2 - Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

Catégorie 3 - Propositions pouvant faire l'objet d'une intégration dans un futur statut de la Nouvelle-Calédonie.

PROPOSITION 5**CATÉGORIE 1**

Le CIEI recommande donc que les commissions voient leur rôle renforcé et deviennent l'espace dans lequel les amendements sont systématiquement examinés. Pour aller plus loin encore, les amendements devraient être traités exclusivement en commission, la séance demeurant un temps de traitement politique des textes.

PROPOSITION 6**CATÉGORIE 1**

Afin de renforcer le rôle des commissions et leur redonner importance dans le processus législatif, la CIEI propose de rendre obligatoire la présence en commission des membres du gouvernement concernés par les projets ou propositions examinés pour répondre au droit à l'information des élus sur les projets qu'ils portent.

PROPOSITION 7**CATÉGORIE 1**

La CIEI a pris note du fait que les conditions de quorum applicables pour l'ouverture et la tenue des réunions de commissions sont très souples. Si à l'ouverture d'une réunion de commission de 11 membres le quorum n'est pas atteint (soit 6 élus), elle peut valablement délibérer avec 2 ou 3 élus après une 30 mn d'attente. Ces conditions ne paraissent pas de nature à garantir une participation en commission et peuvent affecter la légitimité du travail mené avec un faible

nombre d'élus. La CIEI propose de revoir ces conditions de quorum pour les rendre plus contraignantes et garantir une meilleure participation en commission.

PROPOSITION 8**CATÉGORIE 1**

La CIEI propose de rendre publics les débats de commission et de veiller à une meilleure transparence des travaux de commission. Cette publicité pourrait passer par une retransmission vidéo des travaux de commission comme le font d'autres parlements y compris dans la région Pacifique. Ces débats pourraient être archivés et rendus accessibles.

PROPOSITION 9**CATÉGORIE 1**

La CIEI propose d'ouvrir la possibilité pour le gouvernement de déposer ou de sous-amender des amendements. Cette faculté pourrait contribuer à améliorer les amendements – et donc la législation – et rétablir un équilibre des pouvoirs entre le Parlement et l'exécutif.

Cependant, compte tenu du fait que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est collégial, les projets sont arrêtés par l'ensemble des membres du gouvernement à la majorité. La question des modalités selon lesquelles les amendements ou sous-amendements du gouvernement sont validés collégalement nécessitera un approfondissement technique.

Catégorie 1 - Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement sans modification préalable de la loi organique statutaire.

Catégorie 2 - Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

Catégorie 3 - Propositions pouvant faire l'objet d'une intégration dans un futur statut de la Nouvelle-Calédonie.

2

LES RELATIONS DU PARLEMENT AVEC LA SOCIÉTÉ

La relation du Parlement avec la société est fondamentale dans toutes les démocraties. Le Parlement est l'endroit où les décisions qui concernent les citoyens, leur vie et leur avenir sont prises.

Les dernières décennies ont été caractérisées par l'instauration d'une distance entre les citoyens et les institutions. La tendance semble se renverser plus récemment et cette distance, qui confine dans certains cas à la méfiance, semble céder la place désormais à un intérêt croissant des nouvelles générations pour de sujets sociétaux comme la préservation de l'environnement, le changement climatique, la revendication d'une participation ou d'une association active aux décisions qui les concernent. Des formes de démocratie participative spontanées se sont développées dans plusieurs pays. Les Parlements, selon leurs traditions, ont à leur tour répondu à ce besoin exprimé par des efforts de communication et le développement de nouveaux outils d'interface avec les citoyens notamment numériques.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a œuvré déjà en ce sens mais l'institution n'est pas encore visible pour la moitié de l'échantillon de la dernière étude d'image réalisée par Quid Novi en décembre 2020 notamment chez certaines catégories de population et communautés²⁹.

Lors des échanges avec les élus et l'administration du congrès, la CIEI a constaté que plusieurs actions ont été déjà déployées notamment depuis le début de cette mandature sous l'impulsion de la Présidence actuelle. Parmi ces actions, en complément de la retransmission des séances publiques et de la commission permanente par la chaîne dédiée YouTube,

le congrès a réactivé les « *Rendez-vous du congrès* » ouverts à tous et instaurant un moment d'échange entre les citoyens, les élus et des experts/invités sur des thèmes d'actualité ou de société. Depuis 2019, un rapport annuel d'activité est publié chaque année ainsi que des indicateurs, le site web institutionnel a été enrichi en termes de documentation disponible (auparavant avec les textes déposés sur le bureau du congrès en amont du débat parlementaire et du processus décisionnel ainsi que les travaux préparatoires).

La CIEI considère toutefois que la visibilité et l'attractivité du congrès comme « *la maison du peuple* », la « *maison des citoyens* » peut être accrue dans l'objectif de réduire la distance entre les élus et les citoyens et d'accroître la lisibilité de la production législative et du travail des élus.

29. L'étude d'image Quid Novi op. cit. est très utile sur le sujet. Selon les Calédoniens le congrès arrive en 3ème position après l'Etat et le gouvernement. La moitié de l'échantillon considère que le congrès exerce le pouvoir en Nouvelle-Calédonie. 27% de l'échantillon considère le congrès comme indispensable. 69% de l'échantillon considère être mal informé sur l'action du congrès et réclame une « *information assistée* » compte tenu de la complexité des sujets abordés. Ces personnes demandent par exemple des articles dans les journaux, des émissions TV dédiées, plus de communication digitale.

La CIEI considère qu'on pourrait y parvenir par divers moyens :

- Permettre au citoyen de « visualiser » l'activité du congrès : par exemple, par des réunions ponctuelles d'information et itinérantes de l'institution en présence des élus dans les trois provinces ; cette initiative se situerait dans la lignée des rencontres déjà initiées avec les maires, dans les communes, par le Président du congrès actuel ;
- Prévoir plus de journées portes ouvertes accessibles à tout le monde en présence des élus et plus des visites d'écoliers, de collégiens et de lycéens ;
- Créer un ou plusieurs prix qui pourraient être attribués à des artistes, associations etc. ;
- Héberger des expositions d'artistes locaux ou de la région pacifique afin de promouvoir l'image d'une institution ouverte vers l'extérieur ;
- Poursuivre les efforts de transparence et de mise à disposition du plus grand nombre de documents produits par l'institution et en assurer la conservation et la préservation dans le temps ;
- Développer une communication parlementaire dédiée, structurée et régulière³⁰ se traduisant, à titre d'exemple par :
 - des briefings réguliers à cadence mensuelle,
 - la publication d'informations officielles dans les journaux locaux,
 - des programmes télévisés ou de radio dédiés en partenariat avec les chaînes locales etc. pour le grand public sur l'activité du congrès et les décisions prises en séance publique ou par la commission permanente

- la création d'une chaîne parlementaire qui garantirait la diffusion à la télévision des séances parlementaires et la réalisation d'émissions politiques dans le respect de l'égalité de traitement entre les groupes et formations représentés au congrès. Cette mesure pourrait être étudiée à moyen terme ;
- la création d'un canal de radio permettant une diffusion très large, sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie des informations et débats de l'institution ;
- la création de supports de communication en langues kanak ou océaniques.



30. Ces nouvelles actions de communication s'ajouteraient à celles déjà réalisées à ce jour par le service communication du congrès. Depuis le 1er juillet 2020, les textes déposés sur le bureau du congrès sont mis en ligne sur le site institutionnel du congrès sous forme d'« actualités législatives ». En complément, un descriptif qui renvoie à chaque texte est également mis en ligne sur ce même site. Un post Facebook est aussi réalisé. En Nouvelle-Calédonie, 8 habitants sur 10 utilisent internet et 6 sont présents au moins sur un réseau social (le plus souvent Facebook) – données au 25 08 2020 de l'Observatoire numérique de la Nouvelle-Calédonie : <https://observatoire-numerique.nc/wp-content/uploads/2020/08/Infographie-ONNC-Francais-Usages-Numeriques-2020.08.25.pdf> Enfin le service presse diffuse à tous les journalistes calédoniens une « Info Presse » dédiée avec un renvoi vers chaque texte afin qu'ils puissent en prendre connaissance et diffuser l'information s'ils le souhaitent.

La communication pourrait être organisée/ assurée par le Président du congrès en tant que porte-parole de l'institution ou par l'un(e) de ses vice-président(e)s – cf. proposition figurant dans le chapitre 7) ;

En outre, l'assemblée pourrait prévoir, à terme, **la possibilité pour les citoyens / associations / société civile de présenter une pétition. Les conditions pourraient être fixées dans le règlement intérieur de l'institution lequel pourrait préciser les modalités selon lesquelles ce type de pétition connaîtrait une suite ainsi que les modalités du « filtrage » parlementaire.**



Dans l'étude d'image Quid Novi réalisée en décembre 2020³¹ déjà citée, 79 % des personnes interrogées indiquent que « *les citoyens devraient pouvoir participer aux travaux du congrès* » et 85 % de l'échantillon interrogé que « *les citoyens doivent pouvoir proposer des textes via des pétitions et référendums citoyens* ». Cette attente est confirmée dans les contributions déposées sur la plateforme de consultation des citoyens sur le présent rapport ouverte entre le 14 juin et le 14 août 2023. **La CIEI propose également au congrès d'introduire une innovation majeure en admettant les pétitions citoyennes, quelle que soit la langue dans laquelle elles sont rédigées. Les pétitions ainsi déposées seraient traduites en français afin de s'assurer d'une compréhension commune.**

Dans un pays où le français n'est pas la langue maternelle pour tous, cette mesure présenterait l'avantage de faciliter l'expression des attentes formulées dans une pétition voire de la rendre plus précise.

Enfin, dans le cadre des contributions de citoyens déposées sur la plateforme numérique³² ouverte pour recueillir des avis et propositions de Calédoniens sur le présent rapport et sur l'évolution du congrès, l'idée de la création d'une « *commission citoyenne* » ou « *populaire* » est apparue à plusieurs reprises. La CIEI estime que cette « *commission citoyenne* » ou ce « *comité citoyen* » pourrait présenter des propositions d'actes législatifs jugés nécessaires, par exemple lors d'une audition publique au congrès. Cette proposition pourrait faire l'objet d'un approfondissement technique.

31. Cf. Etude d'image Quid Novi op. cit.

32. Plateforme de consultation sur le rapport intermédiaire ouverte en ligne du 14 juin au 15 août 2023 (www.congres-consultation.nc).

PROPOSITION 10

CATÉGORIE 1

La CIEI considère la relation entre le Parlement avec la société et son développement et structuration comme un élément fondamental.

Pour ce point, la CIEI semble ne pas avoir identifié d'obstacle à la mise en œuvre de toutes les mesures concrètes proposées qui permettront au congrès de se rendre plus visible et de relayer son action et faire connaître ses réalisations auprès des citoyens.

Ainsi la CIEI propose des mesures d'ouverture pouvant se traduire par :

- La mise en place de réunions ponctuelles d'informations et itinérantes de l'institution dans les trois provinces,
- Des visites guidées régulières de l'institution assorties de séances et d'outils d'information ciblés selon le public destinataire,
- Plus de journées portes ouvertes,
- La création d'un ou plusieurs prix annuels,
- La promotion et l'hébergement d'expositions d'artistes locaux ou de la région pacifique,

PROPOSITION 11

CATÉGORIE 1

La CIEI propose en outre plus de transparence et d'ouverture dans les travaux institutionnels :

- la mise en ligne du plus large nombre de documents produits par l'institution,

- Le développement d'une voie de communication parlementaire structurée et régulière pour le grand public sur l'activité du congrès et les décisions prises en séance publique ou par la commission permanente.

PROPOSITION 12

CATÉGORIE 1

La CIEI propose également de prévoir, à terme, la possibilité pour les citoyens/associations/ représentants de la société civile de présenter une pétition selon des conditions qui restent à définir éventuellement dans le règlement intérieur.

PROPOSITION 13

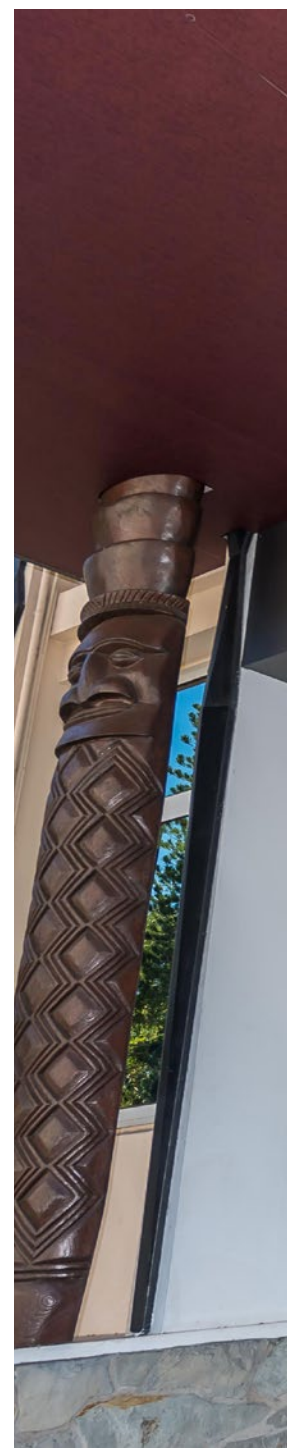
CATÉGORIE 1

La CIEI propose de rendre recevables les pétitions citoyennes quelle que soit la langue employée pour leur rédaction. Elles seraient traduites en français afin de s'assurer d'une compréhension commune.

PROPOSITION 14

CATÉGORIE 1, 2 OU 3

La CIEI recommande d'examiner les conditions de faisabilité politique et technique de la création d'une « *commission citoyenne* » ou d'un « *comité citoyen* », composé(e) de citoyens en âge de voter, pour présenter des propositions d'actes législatifs jugés nécessaires, par exemple lors d'une audition publique au congrès.



Catégorie 1 - Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement sans modification préalable de la loi organique statutaire.

Catégorie 2 - Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

Catégorie 3 - Propositions pouvant faire l'objet d'une intégration dans un futur statut de la Nouvelle-Calédonie.





3 LE STATUT DU PARLEMENTAIRE

L Dans les assemblées parlementaires, les élus représentent la Nation, votent la loi. Ils contrôlent et évaluent l'action de l'exécutif.

L'exercice de leur liberté d'expression et leur indépendance doivent être préservés pendant l'exercice de leur mandat. Il s'agit d'un moyen d'affirmer l'autonomie du Parlement (cf. chapitre consacré à ce sujet) par rapport aux autres pouvoirs par l'octroi d'un statut protecteur du membre du Parlement pendant la durée de son mandat³³.

Dans la plupart des pays, il existe, pour les membres du Parlement, des incompatibilités par rapport à des fonctions exercées à l'extérieur de l'assemblée ; dans le cas où cela est permis, afin de prévenir notamment des conflits d'intérêts, des codes de déontologie sont mis en place et une personne indépendante (le déontologue) ou une commission peuvent être désignées par le Parlement pour s'assurer du respect de ce type de règle.

La nécessité de mettre en place un code de déontologie pour les parlementaires est en quelque sorte une assurance pour le citoyen du respect par ses élus d'un certain nombre de valeurs et de principes (notamment le fait d'exercer le mandat pour l'intérêt général sans que le statut de parlementaire ne puisse apporter un quelconque avantage personnel).

La notion de déontologie et l'application qui en est faite dans les différents pays (niveau d'exigence) dépendent toutefois des cultures, des usages et du contexte local.

En se penchant sur la situation calédonienne, la CIEI a constaté :

- L'absence d'un véritable statut du parlementaire pour les membres du congrès, à l'exception de quelques dispositions de la loi organique statutaire ;
- L'absence d'un code de déontologie ou similaire auquel les élus seraient soumis ;
- Un cumul des mandats de conseiller provincial et de conseiller au congrès qui est assez atypique. Ce cumul obligatoire, légal et de plein droit semble affecter le travail des membres du congrès (qui n'ont pas un mandat exclusif et ne sont pas élus au suffrage universel direct uniquement pour siéger au congrès et sont rémunérés pour ces deux mandats par les assemblées de province). Il a également un impact sur leur activité de parlementaire en raison des contraintes d'agenda (activité pendant les semaines réservées au congrès et celles qui le sont aux assemblées de province), de déplacement depuis leur domicile (notamment pour les élus de la province Nord et de la Province des îles Loyauté).

Sur le premier point, à savoir la création d'un véritable statut du parlementaire, un bilan de l'existant et des propositions techniques (modalités, mise en œuvre etc) devrait être réalisé. Ce statut pourrait traiter des immunités classiques (irresponsabilité, inviolabilité), les immunités ne signifiant pas l'impunité.

33. Il existe une étude comparative mondiale de l'UIP (malheureusement pas à jour) : UIP, Marc Van Der Hulst, « *Le mandat parlementaire* », étude comparative mondiale, Genève, 2000 : http://archive.ipu.org/PDF/publications/mandate_f.pdf

Ces immunités auraient pour finalité la protection des élus contre les injures, menaces ou la diffamation dans le cadre de leurs prises de position ou leurs déclarations politiques notamment. Le statut devrait également intégrer les incompatibilités, les interdictions ainsi que les règles relatives aux déclarations de patrimoine, d'intérêts et d'activités etc.

La CIEI a été amenée à constater en outre que les modalités de déclenchement par le congrès de la protection fonctionnelle susceptible d'être accordée aux membres de l'assemblée ne sont pas formalisées et supposent une intervention de l'assemblée et, donc, une décision majoritaire.

En effet, selon les informations fournies par l'administration du congrès, l'assemblée est tenue de protéger les élus contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté³⁴. Cette protection est étendue à la diffamation³⁵.

Cependant, le vote majoritaire de l'assemblée n'est pas garanti et l'est potentiellement encore moins lorsqu'une demande protection fonctionnelle est formulée par un élu issu d'un mouvement ou groupe minoritaire ou par un élu non inscrit.

La CIEI propose donc que des garanties relatives à la protection fonctionnelle soient étudiées par le congrès pour être formalisées et intégrées dans son règlement intérieur.

Sur le deuxième point, à savoir le code déontologique, la CIEI estime que **les élus du congrès pourraient être à l'origine d'une proposition de règles déontologiques auxquelles ils se soumettraient (création d'une annexe au règlement intérieur du congrès).**

Le « *Protecteur des Citoyens* », s'il est institué (cf. chapitre 8 du présent rapport), pourrait apporter son assistance, par des avis, sur ce type de sujet.

Enfin, sur le troisième point, la CIEI propose qu'une réflexion puisse être menée pour le futur statut de la Nouvelle-Calédonie dans le sens d'un renforcement parlementaire du congrès en tant qu'assemblée législative du pays.

Les membres du congrès pourraient être élus dans le cadre d'un scrutin au suffrage universel direct exclusivement dédié à l'élection des membres du congrès. Ces derniers auraient ainsi un mandat exclusif et distinct de celui des membres des assemblées de province. Cette proposition pouvant conduire à une multiplication du nombre d'élus et, par voie de conséquence, des charges publiques, une réduction du nombre de membres du congrès devrait être envisagée.



34. Extension des dispositions de l'article 199-1 de la loi organique statutaire par un raisonnement tiré de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

35. Arrêt de la cour administrative de Paris n°16P03592 du 12 juin 2018 et jugement du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 16290 du 17 juillet 2017

PROPOSITION 15

CATÉGORIE 1, 2 & 3

Afin de préserver les élus du congrès pendant l'exercice de leur mandat, la CIEI propose la création d'un véritable statut du parlementaire pour les élus du congrès.

Un bilan de l'existant et des propositions techniques sur la création (modalités, mise en œuvre etc) devrait faire l'objet d'un approfondissement technique.

Cet approfondissement permettrait de déterminer un phasage entre les mesures qu'il est possible de mettre en place sans modification de la loi organique statutaire et celles qui nécessitent en revanche soit une modification de la loi organique statutaire soit une intégration dans le futur statut.

PROPOSITION 16

CATÉGORIE 1

La CIEI propose de fixer et formaliser les modalités selon lesquelles la protection fonctionnelle est assurée par l'institution pour l'ensemble de ses élus. Elle propose en outre d'introduire dans le règlement intérieur des garanties de protection qui ne seraient pas uniquement subordonnées à une décision majoritaire de l'assemblée pour assurer une protection des élus issus de mouvements minoritaires ou des élus non-inscrits.

PROPOSITION 17

CATÉGORIE 1

La CIEI propose que les élus du congrès s'autosaisissent de la question liée à l'établissement et au respect de règles déontologiques liées à l'exercice de leur mandat.

Ainsi elle propose qu'un Code

de déontologie puisse résulter d'un consensus dégagé au sein de l'assemblée parmi toutes les forces politiques représentées.

PROPOSITION 18

CATÉGORIE 2 & 3

La CIEI propose de s'interroger lors d'une modification de la loi organique statutaire ou au moment de l'établissement du futur statut sur l'exclusivité du mandat parlementaire des membres du congrès et la dissociation du mandat des assemblées de province. Cette idée s'inscrit dans l'objectif de renforcement parlementaire envisagé par l'institution. Elle pourrait consolider la légitimité de l'assemblée. Cette proposition pouvant conduire à une multiplication du nombre d'élus et, par voie de conséquence, des charges publiques, une réduction du nombre de membres du congrès devrait être envisagée.



Hémicycle, Congrès de la Nouvelle-Calédonie

Catégorie 1 - Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement sans modification préalable de la loi organique statutaire.

Catégorie 2 - Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

Catégorie 3 - Propositions pouvant faire l'objet d'une intégration dans un futur statut de la Nouvelle-Calédonie.

4 LES RELATIONS ENTRE LE PARLEMENT ET L'EXÉCUTIF

L'action publique a tendance, dans les dernières décennies, à être dominée, dans la plupart des démocraties parlementaires, par l'action gouvernementale.

Plusieurs raisons justifient ce changement. Il en est ainsi à cause de la nécessité, pour le gouvernement, de prendre des décisions dans des conditions et des contextes dominés de plus en plus par l'urgence (par exemple pendant la crise sanitaire ou actuellement dans un contexte géopolitique incertain) mais également en raison de l'incompatibilité entre le temps de la prise de décision et celui, traditionnellement assez long, du débat parlementaire.

La CIEI a souhaité insérer le thème de la relation entre le Parlement et l'exécutif parmi les points à traiter car il a fait l'objet de nombreux échanges avec les élus. La CIEI a pris en compte également la culture du consensus qui règne au sein des institutions calédoniennes et le fait qu'au congrès, d'après les informations transmises par l'administration, le vote est très fréquemment unanime .

Les réponses des élus au questionnaire et les entretiens qui ont suivi ont démontré :

- Une demande de l'amélioration des relations entre le gouvernement et le congrès en termes de planification et d'optimisation du temps de mise en œuvre du processus législatif (le recours à des décisions prises dans l'urgence a été évoqué à maintes reprises et regretté) ;

- Un besoin de reconnaissance et de respect du rôle du congrès et de ses élus par les membres du gouvernement (l'obligation d'une présence aux débats parlementaires dès lors que le membre en question est concerné a été également demandée) ;
- La volonté de disposer d'une forme de contrôle plus régulier et structuré de l'action gouvernementale ainsi que du suivi budgétaire du gouvernement tout au long de l'exercice ;
- La demande de moyens matériels et humains supplémentaires et notamment d'administrateurs dédiés aux travaux parlementaires, à l'établissement et au contrôle budgétaire du gouvernement.

Ces demandes semblent être aussi motivées par une volonté constructive :

- D'impliquer le congrès plus en amont dans l'anticipation de décisions et de perspectives concernant le pays et les politiques publiques à mettre en œuvre ;
- D'assurer le suivi parlementaire de la mise en œuvre des décisions gouvernementales afin de prévenir tout excès de la part de l'exécutif.

36. Source : Rapport d'activité 2021 du congrès de la Nouvelle-Calédonie. En 2021, 80,58 % des textes adoptés l'ont été à l'unanimité, 17,48 % à la majorité absolue, et 1,94 % à la majorité relative.

La CIEI propose cinq pistes pour renforcer portant sur les relations entre le Parlement et l'exécutif (dont certaines méritent d'être évaluées par un approfondissement technique en termes de faisabilité) :

1) La conclusion entre l'exécutif et le congrès de protocoles et/ou procédures informelles³⁷ ; ce type d'accord non contraignant permettrait de fixer des objectifs et d'instaurer un mode de fonctionnement concerté entre les deux institutions par exemple en matière de planification des travaux législatifs et réglementaires, sur la présence des membres de l'exécutif aux réunions du congrès, pour la mise en place d'une coopération plus structurée et afin d'évaluer l'effectivité du droit applicable en vue de l'améliorer ; cette piste devrait faire l'objet d'un approfondissement technique et d'une étude de faisabilité par rapport à l'état du droit applicable à ce jour ;

2) La duplication d'expériences réussies de renforcement de moyens d'information sur des sujets spécifiques et d'intérêt général concernant l'action gouvernementale ; le congrès a déjà créé par exemple en 2020, sur initiative de son président actuel, la « *Mission d'Information sur la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie du Covid-19 en Nouvelle-Calédonie* » qui permet des échanges réguliers depuis sa création entre le congrès et le gouvernement ; la CIEI considère que ce type de Mission d'Information pourrait répondre à court terme aux besoins exprimés par certains élus du congrès dans leurs réponses aux questionnaires ou lors des auditions, pour suivre, de façon plus régulière et précise, l'état des finances publiques et la consommation des crédits tout au long de l'exercice budgétaire. Il est également utile de rappeler qu'en 2012 les

accords économiques et sociaux ont été signés suite aux travaux d'une commission spéciale du congrès. La même année le congrès a créé une commission spéciale sur la réforme de la fiscalité ; sous réserve du respect des dispositions en vigueur de la loi organique statutaire et du règlement intérieur (ou de révision à terme de celles-ci pour rendre plus facile l'accès à ce type d'instrument de contrôle parlementaire), le congrès pourrait également avoir recours, de façon plus régulière, à des « *commissions d'enquête* ». Or, depuis la première mandature, le congrès n'a créé qu'une seule commission d'enquête³⁸ ;

3) La réalisation d'une étude sur l'adéquation des moyens humains et matériels et la nécessité de disposer de plus de personnel spécialement dédié au travail législatif ; cela semble aussi déterminant pour assurer la qualité de la législation (cf. chapitre consacré à ce sujet).



37. Instrument juridique de « *soft law* » non contraignant souvent utilisé par les institutions européennes pour préciser des dispositions des Traités et établir des procédures interinstitutionnelles sans modifications préalable des Traités en vigueur. Cf. également note de bas de page n°24.

38. Le congrès peut procéder à la création de commissions d'enquête en application des articles 94 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 et de l'article 19 du règlement intérieur du congrès. La délibération encadrant la création d'une commission d'enquête doit déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises dont la commission doit examiner la gestion. Les travaux menés par des commissions d'enquête donnent lieu à un rapport déposé sur le bureau du congrès qui fait l'objet d'un examen en séance publique. Une seule commission d'enquête a été créée, par la résolution n° 275 du 13 juin 2013 concernant la suspension de fonctions décidée par le président du gouvernement à l'encontre de la directrice des services fiscaux. Elle a déposé son rapport le 13 septembre 2013, qui a été adopté par le congrès lors de la séance publique du 1er octobre 2013. En 2021 et en 2022, deux propositions ont été déposées afin de créer des commissions d'enquête sur deux sujets différents mais n'ont pas été suivies d'effet à la date du présent rapport.

4) L'introduction, dans le règlement intérieur de l'assemblée, de la présence obligatoire des membres du gouvernement concernés dans le cadre de l'examen des projets et propositions les concernant ou ayant un impact dans leurs secteurs. En effet, ce sujet est apparu régulièrement dans les réponses aux questionnaires mais également dans le cadre des auditions menées. L'absence de l'exécutif est particulièrement marquée dans le cadre de l'examen des propositions alors que celles-ci ont nécessairement un impact sur les secteurs des membres du gouvernement ou vont nécessiter des mesures d'exécution par l'exécutif³⁹.

5) Une redistribution des compétences normatives entre le Parlement et l'exécutif et une extension du domaine d'intervention des lois du pays.

Le système juridique et la hiérarchie des normes en vigueur en Nouvelle-Calédonie repose

sur la distinction française entre la loi et le règlement. Cependant, alors que généralement la loi relève du Parlement et que le règlement est de la responsabilité de l'exécutif, la CIEI a été amenée à constater que le congrès de la Nouvelle-Calédonie adopte des lois (lois du pays) dans environ 10 % des cas et des règlements (délibérations) dans environ 90 % des cas. Cette compétence en matière de règlement peut être déléguée à l'exécutif⁴⁰. Toutefois, l'exécutif dispose également de compétences propres en matière réglementaire⁴¹.

Cette distinction technique peut apparaître excessivement complexe pour le citoyen.

En effet, en définitive, pour les Calédoniens, ce que vote le congrès – loi du pays ou délibération – s'applique indifféremment à eux et cette différenciation n'a peut-être que peu d'intérêt. Elle peut également manquer de clarté au point qu'une confusion peut être opérée entre ces normes.

La pratique de l'assemblée consiste en outre à voter, au cours d'une même séance, des lois du pays et des délibérations selon des procédures différentes (règles de majorité, droit d'amendement...) avec, pourtant, la même intention : celle d'édicter des normes générales, impersonnelles et efficaces quel que soit leur rang dans la hiérarchie des normes.

De plus, la CIEI a également constaté que le domaine de la loi du pays fixé par la loi organique statutaire⁴², ne recouvre qu'une partie des compétences de la Nouvelle-Calédonie et que certaines d'entre elles ne donnent pas lieu à l'adoption de lois du pays. Ainsi, à titre d'exemple, aucune loi du pays ne peut fixer des principes en matière d'éducation. Seules des délibérations à caractère réglementaire, c'est-à-dire des normes de niveau inférieur, peuvent être adoptées par le congrès en ce domaine pourtant fondamental.

Il n'apparaît pas nécessaire que toutes les compétences de la Nouvelle-Calédonie relèvent du domaine de la loi du pays.



39. Article 126 de la loi organique statutaire : « Le gouvernement prépare et exécute les délibérations du congrès et de sa commission permanente. »

40. Article 126 de la loi organique statutaire

41. Article 127 de la loi organique statutaire notamment.

42. Article 99 de la loi organique statutaire notamment.

Le principe suivant pourrait être retenu :

Parmi l'ensemble des compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie, celles qui peuvent être considérées comme fondamentales pourraient relever du domaine législatif ; les autres compétences pourraient relever du domaine réglementaire.

Ainsi, le congrès serait exclusivement un organe législatif avec un champ d'action élargi.

Le gouvernement détiendrait un pouvoir réglementaire autonome plus important qu'aujourd'hui et conserverait un pouvoir réglementaire dérivé sur délégation du congrès.

Partant de ces constats, la CIEI formule deux propositions cumulatives :

1. Une redistribution des compétences normatives entre le Parlement et l'exécutif dans le sens de la clarté et la simplicité. En effet, à la faveur de la prochaine modification statutaire, le congrès de la Nouvelle-Calédonie pourrait se voir conférer un pouvoir exclusivement législatif et le gouvernement l'exclusivité du pouvoir réglementaire. L'actions des deux institutions pourrait ainsi gagner en lisibilité pour les Calédoniens. Cette nouvelle « *distribution fonctionnelle et politique du pouvoir* » pourrait s'opérer à plus forte raison

dans la mesure où le gouvernement collégial, est élu à la proportionnelle et est donc le reflet des sensibilités politiques du Parlement. Cependant, cette proposition pourrait être couplée avec une extension du domaine législatif (cf. proposition suivante).

2. Une extension du domaine législatif, du domaine d'intervention des lois du pays.

Cette proposition pourrait être couplée avec la proposition précédente, pour maintenir un niveau d'intervention du Parlement. Elle pourrait également être étudiée et envisagée indépendamment de la mise en œuvre de la proposition précédente pour intégrer des domaines dans lesquels étonnamment aucune loi du pays ne peut être prise (exemple : éducation).

Enfin, dans le chapitre consacré à la qualité de la législation, la CIEI rappelle qu'elle propose de conférer au gouvernement le droit de déposer des amendements et des sous-amendements, sous réserve du respect du principe de collégialité inhérent à l'exécutif calédonien. Cette proposition a également trait aux relations entre le Parlement et l'exécutif. La CIEI propose de même de rendre obligatoire la présence des membres du gouvernement en commission.



43. Expression de Jean-Bernard Auby - Professeur à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas) - Cahiers du conseil constitutionnel n° 19 (dossier : loi et règlements) - janvier 2006

PROPOSITION 19**CATÉGORIE 1**

La CIEI propose de développer la relation entre le congrès et l'exécutif en utilisant des outils traditionnellement utilisés pour assurer le contrôle parlementaire de l'action du gouvernement mais en privilégiant, dans l'esprit de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, la recherche d'une coopération renforcée entre le législatif et l'exécutif.

Cette coopération renforcée aurait pour objet :

- De fluidifier en amont le processus législatif en identifiant des compromis possibles sur les points bloquants entre la décision du gouvernement collégial et le débat parlementaire au congrès qui doit pouvoir se dérouler dans les temps parlementaires nécessaires et dans des conditions dans lesquelles les élus puissent s'exprimer pleinement et amender les textes soumis à leur appréciation ;
- D'organiser de façon plus structurée les échanges entre les pouvoirs législatif et exécutif en utilisant des Missions d'Information, des commissions spéciales ou d'autres instances similaires sur des sujets spécifiques et d'intérêt général concernant l'action gouvernementale. Une utilisation plus régulière des commissions d'enquête est également recommandée.

PROPOSITION 20**CATÉGORIE 1**

La CIEI propose la réalisation d'une étude sur la vérification de l'adéquation des moyens humains et matériels et la nécessité de disposer de plus de personnel spécialement dédié au travail législatif.

PROPOSITION 21**CATÉGORIE 1**

La CIEI propose de rendre obligatoire la présence des membres du gouvernement concernés dans le cadre de l'examen des projets et propositions les concernant ou ayant un impact dans leurs secteurs d'attribution.

PROPOSITION 22**CATÉGORIE 3**

La CIEI propose une redistribution des compétences normatives entre le Parlement et l'exécutif dans le sens de la clarté et la simplicité. En effet, dans le cadre de la prochaine modification statutaire, le congrès de la Nouvelle-Calédonie pourrait se voir conférer un pouvoir exclusivement législatif. Le congrès ne voterait plus de délibérations mais uniquement des lois du pays quitte à étendre le domaine législatif. Le gouvernement aurait l'exclusivité du pouvoir réglementaire.

PROPOSITION 23**CATÉGORIE 3**

Une extension du domaine législatif, du domaine d'intervention des lois du pays. Cette proposition pourrait être couplée avec la proposition précédente, pour maintenir un niveau d'intervention du Parlement. Elle pourrait également être envisagée indépendamment de la mise en œuvre de la proposition précédente. A cet effet, une étude pourrait être menée en vue d'intégrer dans le domaine de la loi du pays des matières fondamentales qui y échappent (exemple : principes fondamentaux en matière d'éducation).

Catégorie 1 - Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement sans modification préalable de la loi organique statutaire.

Catégorie 2 - Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

Catégorie 3 - Propositions pouvant faire l'objet d'une intégration dans un futur statut de la Nouvelle-Calédonie.

5

LES RELATIONS ENTRE LE PARLEMENT ET LE MONDE COUTUMIER

La Nouvelle-Calédonie se caractérise par la coexistence de deux régimes juridiques : le droit commun et le droit coutumier. Cette dualité a, en premier lieu, une incidence sur les statuts personnels (le statut de droit commun et le statut civil coutumier).

L'article 75 de la Constitution française précise en effet que « *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun [...] conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ».

Plus de 120.000 personnes relèvent du statut civil coutumier kanak en 2023 (sur une population totale de 271.000 personnes).

Cette dualité a, en second, lieu un impact sur le régime des terres. En effet, le régime des terres coutumières coexiste avec le régime de droit commun et couvre 27 % de la superficie de la Nouvelle-Calédonie⁴⁴. L'accord de Nouméa rappelle que « *l'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre* ».⁴⁵ La loi organique statutaire précise en outre que « *les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables* » selon le régime dit des « *4i* »⁴⁶.

L'organisation sociale kanak est régie par la coutume et plus précisément le droit coutumier de tradition orale. Cette organisation sociale comprend des autorités coutumières qui ont préexisté à la création d'institutions coutumières mises en place ou confirmées par la loi organique statutaire du 19 mars 1999.

Les institutions coutumières de la Nouvelle-Calédonie sont le sénat Coutumier et les huit conseils coutumiers⁴⁷.

1) Le sénat coutumier

Création de l'Accord de Nouméa, le Sénat coutumier est composé de seize sénateurs, deux pour chacune des huit aires coutumières du pays, « *désignés par les conseils coutumiers Hoot Ma Whaap, Paici-Ceémuhî, Ajié Aro, Xârâcùù, Drubea-Kapumë, Nengone, Drehu et laai (...). Ils sont désignés selon les modalités prévues par les règlements intérieurs de chaque conseil coutumier*⁴⁸ ».

44. Recensement 2019 de l'ISEE

45. Point 1.4 du document d'orientation de l'accord de Nouméa.

46. Article 18 de la loi organique statutaire

47. L'article 2 de la loi n°99-209 organique du 19 mars 1999 définit la liste des institutions laquelle comprend le sénat coutumier et les conseils coutumiers

48. Extrait de l'article 5 du règlement intérieur du Sénat coutumier

Les attributions du sénat coutumier sont les suivantes :

- Il constate la désignation des autorités coutumières. (article 141 de la loi organique)
- Il délibère sur les lois du pays intéressant l'identité kanak (article 142 de la loi organique⁴⁹). Il participe au processus législatif dans ce champ et constitue, en cela, une deuxième chambre mais uniquement sur ce seul champ. Dans ce processus, le sénat coutumier a le « *premier mot* » et le congrès le « *dernier mot* ». La première lecture par le congrès porte sur le texte adopté par le sénat coutumier et non le projet transmis par l'exécutif (voir schéma de la navette législative entre le congrès et le sénat coutumier).
- Il rend un avis sur les délibérations intéressant l'identité kanak ou d'autres matières (article 143 de la loi organique). La consultation du sénat

coutumier est obligatoire sur les projets ou propositions de délibération intéressant l'identité kanak. Dans les autres cas, elle reste facultative.

- Il consulte les Conseils Coutumiers (article 144 de la loi organique) sur des questions intéressant une ou plusieurs aires coutumières.
- Il peut saisir le gouvernement, le congrès ou une assemblée de province de toute proposition intéressant l'identité kanak (article 145 de la loi organique). L'institution saisie d'une proposition intéressant l'identité kanak informe le président du Sénat coutumier des suites réservées à cette proposition. Dans ce cadre, s'il peut formuler des propositions, le sénat ne dispose pas pour autant d'un pouvoir d'initiative au sens procédural.

Ainsi, le sénat coutumier a une double fonction : consultative et législative.



49. Article 142 de la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 : « *Tout projet ou proposition de loi du pays relatif aux signes identitaires (...), au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières et, notamment, à la définition des baux destinés à régir les relations entre les propriétaires coutumiers et exploitants sur ces terres et au régime des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières ainsi qu'aux modalités d'élection au sénat coutumier et aux conseils coutumiers est transmis au sénat coutumier par le président du congrès. Le sénat coutumier délibère (...) dans les deux mois de sa saisine. S'il ne s'est pas prononcé dans ce délai, il est réputé avoir adopté le texte. Le texte adopté par le sénat coutumier est ensuite soumis à la délibération du congrès. Si le congrès n'adopte pas un texte identique à celui adopté par le sénat coutumier, le sénat coutumier est saisi du texte voté par le congrès. Si le sénat coutumier n'adopte pas ce texte en termes identiques dans un délai d'un mois, le congrès statue définitivement.* »

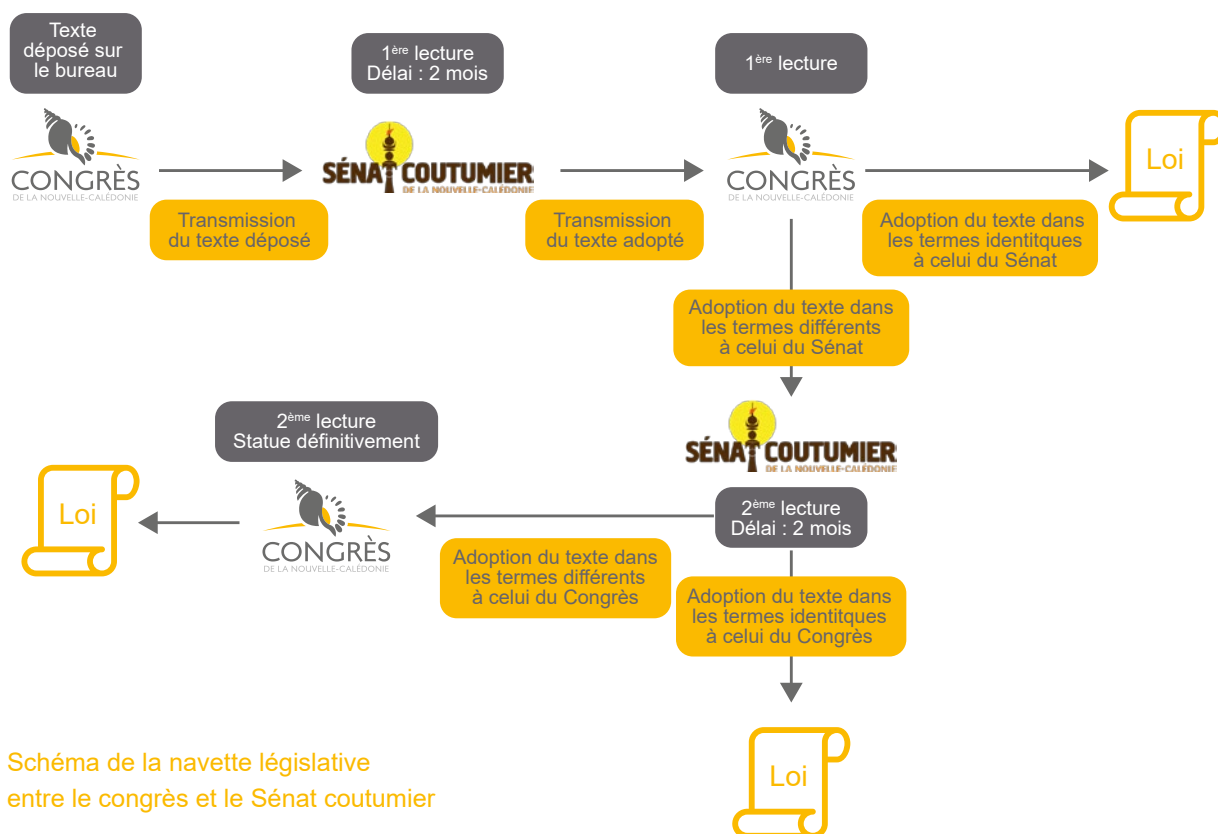


Schéma de la navette législative entre le congrès et le Sénat coutumier

2) Les conseils coutumiers

Les conseils coutumiers de la Nouvelle-Calédonie, au nombre de huit (soit un par aire coutumière), ont été créés par les Accords de Matignon-Oudinot, signés le 26 juin 1988.

L'Accord de Nouméa renforce et valorise le rôle des conseils coutumiers en leur confiant une responsabilité dans la clarification et l'interprétation des règles coutumières. Garants des usages coutumiers de leurs aires respectives, les conseils coutumiers peuvent être consultés sur toute question par le haut-commissaire, par le gouvernement, par le président d'une assemblée de province ou par un maire. De plus, ils peuvent également être saisis par toute autorité administrative ou juridictionnelle sur l'interprétation des règles coutumières. En cas de litige sur

l'interprétation d'un acte coutumier⁵⁰, les parties saisissent le conseil coutumier qui devra rendre sa décision sur ledit litige. Enfin, les conseils coutumiers sont le siège des registres officiels des autorités coutumières de la Nouvelle-Calédonie. La composition de chaque conseil coutumier est fixée selon les usages propres à celui-ci.

Contrairement au sénat coutumier, les conseils coutumiers ne disposent ni du pouvoir de saisine⁵¹ ni de celui d'autosaisine⁵². Ils ne peuvent qu'être saisis par d'autres institutions, assemblées ou autorités sur des sujets particuliers.

Il convient en outre de souligner qu'il existe des instances de dialogue mises en place pour faciliter le dialogue, la concertation entre le Parlement, l'exécutif et les institutions coutumières.

50. L'acte coutumier est un document écrit comportant la transcription d'un accord coutumier, appelé palabre. Il est régi par la loi du pays n°2006-15 du 15 janvier 2007. Il est rédigé par des agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie, les officiers publics coutumiers, répartis par aires coutumières.

L'acte coutumier intervient dans les domaines de la vie civile (mariages, adoptions, successions p.ex). En matière foncière, l'acte coutumier a la qualité d'un acte authentique.

L'acte coutumier permet également de transcrire des décisions de contracter avec des tiers. Dans ce cas, l'acte exprime le consentement des propriétaires coutumiers pour une mise à disposition d'une partie de ses terres par exemple. (source ADRAF).

51. La saisine fait référence à l'action de présenter une demande ou une question à une autorité compétente

52. L'autosaisine fait référence à la capacité d'une autorité ou d'une institution à prendre l'initiative de traiter un sujet ou une question sans qu'une demande externe ne lui soit présentée

3) Le Comité de pilotage des affaires de l'identité kanak (COPAİK)

Le COPAİK, créé en 2006 et réactivé en 2016, constitue un espace de concertation où sont réunis des représentants du congrès, du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, de l'État, des provinces, du Sénat coutumier ainsi que les présidents des huit conseils coutumiers. Sa principale mission est de coordonner et de mener les actions institutionnelles liées à l'identité kanak, en respectant l'autonomie de chaque instance ou institution.

Cette instance, composée de représentants du sénat coutumier, de représentants du congrès, le Président et les deux coprésidents de la commission des affaires coutumières, de représentants de l'exécutif, des représentants des conseils coutumiers, des représentants de l'Etat, des provinces, est notamment chargée de « *coordonner et de conduire les actions institutionnelles relatives à l'identité kanak dans le respect et l'autonomie de chacune des instances ou institutions* »⁵³.

Le COPAİK a pour rôle de permettre aux institutions concernées de prioriser et de planifier les dossiers, de débattre des choix et orientations pris lors de l'élaboration des textes concernant l'identité kanak, et de suivre les dossiers en cours d'examen par le gouvernement ou le congrès.

4) L'appréhension des affaires coutumières par le congrès

La Nouvelle-Calédonie (donc le congrès) est compétente dans les matières suivantes : statut civil coutumier, terres coutumières et palabres coutumiers, limites des aires coutumières⁵⁴.

Le congrès peut adopter des lois du pays, c'est-à-dire des normes de niveau supérieur, dans les domaines suivants : statut civil coutumier, régime des terres coutumières et des palabres coutumiers, limites des aires coutumières et modalités de désignation au sénat coutumier et aux conseils coutumiers.

53. Extrait du Rapport n° 42 du mercredi 15 mars 2017 du congrès suite à une réunion de concertation entre représentants du congrès, du gouvernement et représentants du sénat coutumier

54. Article 22 – 5°) de la loi organique statutaire

Selon les indications fournies par le congrès, à peine 1 % des lois du pays ont été adoptées entre 1999 et 2023 dans ces matières.

Le congrès comprend en son sein une Commission de la législation et de la réglementation relatives aux affaires coutumières « *chargée de l'examen des propositions et projets de textes relatifs aux matières relevant de la compétence du sénat coutumier.* »

Au cours de leur première mission en Nouvelle-Calédonie, les membres de la CIEI ont rencontré des représentants du sénat coutumier le 6 mars 2023 au siège de l'institution coutumière.

Cette rencontre a permis de mieux comprendre l'articulation entre les institutions coutumières et le parlement. Elle a convaincu les membres de la CIEI de l'utilité d'un chapitre dédié aux relations entre le congrès et le monde coutumier. Ces échanges ont également permis de mieux cerner le périmètre du bicaméralisme – partiel – entre le congrès et le sénat coutumier.

Afin de contribuer à cette réflexion et pour permettre aux membres de la CIEI de formuler des préconisations, le président du congrès a organisé le 17 mai 2023 un séminaire auquel ont été conviés l'ensemble des institutions coutumières du pays ainsi que des représentants des autorités coutumières.

L'objectif de ce séminaire était de favoriser une réflexion sur les méthodes visant à intégrer de manière plus efficace les détenteurs de la coutume dans le processus législatif.

Les travaux de ce séminaire ont été portés à la connaissance des membres de la CIEI et ont été pris en compte dans le présent rapport.

Le premier enseignement à tirer de ce séminaire est une volonté de préserver le bicaméralisme dans le cadre du pouvoir législatif partagé par le congrès de la Nouvelle-Calédonie et le Sénat coutumier. Il est cependant apparu nécessaire, aux participants, de « *l'améliorer et de le renforcer* ».

La procédure de navette a été appliquée à sept reprises entre 2007 et 2022 mais sa mise en œuvre n'est pas codifiée et aucun travail commun entre les deux institutions ne semble avoir été engagé en ce sens.

Sur ce point, **la CIEI propose que les conditions dans lesquelles les deux institutions mettent en œuvre la procédure de navette et la forme des textes adoptés par le sénat coutumier pour être soumis au congrès soient fixées d'un commun accord.**

Une des propositions formulées au cours du séminaire du 17 mai 2023 a été « *d'ouvrir au sénat coutumier la possibilité de disposer d'un pouvoir d'initiative de type parlementaire* ». ⁵⁵



55. L'initiative législative confère à une institution le droit d'engager le processus législatif en présentant une proposition de loi. Lorsque cette procédure aboutit, elle conduit au vote d'un texte législatif dans les mêmes termes par les deux chambres, suivi de sa mise en application.

Actuellement, le Sénat coutumier dispose de la faculté de s'autosaisir, mais il ne peut déclencher l'examen d'une proposition de loi par les autres institutions. Le sort de ses demandes d'intervention législative est subordonné à une initiative d'un groupe politique, d'un membre du congrès ou de l'exécutif.

Le pouvoir d'initiative pouvant être considéré comme le pendant de l'exercice du pouvoir législatif, les conditions et modalités selon lesquelles un réel pouvoir d'initiative serait conféré au sénat coutumier pourraient faire l'objet d'une évaluation et d'un approfondissement technique tout en maintenant le « dernier mot » au congrès, c'est-à-dire de laisser le Parlement statuer en dernier ressort.

Compte tenu de la multiplicité des intervenants et de la complexité des sujets susceptibles d'être traités, la concertation et la coordination peuvent s'avérer indispensables. Ainsi, une instance comme le COPAIK ou une commission mixte associant des membres du sénat coutumier et du congrès de la Nouvelle-Calédonie ainsi que le gouvernement permettrait de traiter les éventuels points de désaccord. Sur ce point, la CIEI préconise :

- soit que le COPAIK soit institutionnalisé ;
- soit la création d'une commission mixte afin que le consensus puisse être recherché dans cette instance.



LES RELATIONS ENTRE LE PARLEMENT ET LE MONDE COUTUMIER

PROPOSITION 24

CATÉGORIE 1

La CIEI propose que les conditions dans lesquelles le congrès de la Nouvelle-Calédonie et le sénat coutumier mettent en œuvre la procédure de navette législative et la forme des textes adoptés par le sénat coutumier pour être soumis au congrès soient fixés d'un commun accord. La CIEI suggère ainsi de codifier cette navette.

PROPOSITION 25

CATÉGORIE 2 OU 3

Le sénat coutumier dispose de la faculté de s'autosaisir, mais il ne peut déclencher l'examen d'une proposition de loi par les autres institutions. Le sort de ses demandes est subordonné à une initiative d'un groupe politique, d'un membre du congrès ou de l'exécutif.

Le pouvoir d'initiative pouvant être considéré comme le pendant de l'exercice du pouvoir législatif (qui est partiellement exercé par le sénat coutumier dans le statut actuel), la CIEI suggère que les conditions et modalités selon lesquelles un pouvoir d'initiative effectif serait conféré au sénat coutumier fassent l'objet d'une évaluation et d'un approfondissement technique tout en laissant le congrès statuer en dernier ressort.

PROPOSITION 26

CATÉGORIE 1

Compte tenu de la multiplicité des intervenants et de la complexité des sujets susceptibles d'être traités, une instance comme le Comité de pilotage des affaires de l'identité kanak (COPAIK) ou une commission mixte associant des membres du sénat

coutumier et du congrès de la Nouvelle-Calédonie ainsi que le gouvernement permettrait de traiter les éventuels points de désaccord. La CIEI préconise soit d'institutionnaliser le COPAIK soit la création d'une commission mixte.

Catégorie 1 - Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement sans modification préalable de la loi organique statutaire.

Catégorie 2 - Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

Catégorie 3 - Propositions pouvant faire l'objet d'une intégration dans un futur statut de la Nouvelle-Calédonie.

6 L'AUTONOMIE DU PARLEMENT

La CIEI considère que la question de l'autonomie du Parlement⁵⁶ est déterminante en termes de renforcement parlementaire.

Il s'agit en réalité d'une question transversale car elle touche à tous les aspects de l'organisation et du fonctionnement du Parlement.

Les niveaux d'autonomie sont très différents entre les Parlements mais, de façon générale, l'autonomie peut être définie selon deux principes :

- Indépendance et non subordination (notamment budgétaire et administrative du Parlement à l'égard de l'exécutif) dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs ;
- Possibilité de s'affranchir, au moins en partie selon les cas, des règles juridiques de droit commun pour obéir à des règles propres⁵⁷.

L'autonomie est tout d'abord fonctionnelle puisque le Parlement détermine librement son mode d'organisation et ses procédures, élit ses propres organes (bureau, commissions etc.) et, surtout, établit son règlement intérieur.

Concernant le congrès de la Nouvelle-Calédonie, la loi organique statutaire contient déjà un certain nombre de dispositions précises qui concernent le fonctionnement de l'institution et qui sont complétées soit par son règlement intérieur

comme le prévoit actuellement l'article 98 de la loi organique statutaire, soit par des textes réglementaires autonomes.

D'après l'analyse des textes et les témoignages des élus, l'autonomie fonctionnelle semble être acquise. Néanmoins, les élus du congrès ne peuvent adopter leur règlement intérieur que dans le respect de l'article 98 de la loi organique⁵⁸, dans les limites des modalités d'organisation et fonctionnement (congrès et commission permanente⁵⁹) qui ne sont pas prévues par la loi organique statutaire, ce qui de facto constitue une limite importante à l'application du principe de la pleine autonomie du Parlement.

L'autonomie du Parlement est également administrative. Autrement dit, elle est caractérisée, en général, dans la plupart des parlements, par une organisation interne des services qui leur est propre et par l'autorité sur un corps de fonctionnaires parlementaires spécifiquement recrutés directement par le Parlement ayant un statut spécial et distinct de la fonction publique⁶⁰ ; cela permet d'assurer l'indépendance absolue de ces fonctionnaires parlementaires par rapport à l'exécutif.

56. Pour formuler ses propositions la CIEI a pris comme référence les critères de l'Union interparlementaire (UIP) et a procédé préalablement à une comparaison par rapport aux informations venant de l'administration du congrès, le contenu de la loi organique statutaire et du règlement intérieur et les témoignages des élus du congrès dans les réponses au questionnaire de la CIEI et pendant les visioconférences.

57. Dans certains cas l'autonomie peut être très poussée. Ainsi par exemple en Italie cas évoqué par le Président Enrico Letta mais également cité comme un cas extrême dans les publications de l'UIP ou du Conseil de l'Europe, l'« *autodichia* » du Parlement désigne la prérogative des deux chambres de trancher via un organe juridictionnel interne, les différends avec ses salariés. Cette même prérogative existe toutefois aussi dans d'autres Parlements.

58. « *Les modalités d'organisation et de fonctionnement du congrès et de la commission permanente, qui ne sont pas prévues par la présente loi, sont fixées par le règlement intérieur du congrès. Ce règlement peut être déféré au tribunal administratif. Il est publié au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie* ».

59. La commission permanente, en quelque sorte un « *mini-congrès* », est composée de 11 membres et ne peut siéger qu'en dehors des sessions ordinaires (administrative et budgétaire) et sur habilitation du congrès. Ainsi, à chaque clôture de session, une délibération en ce sens est proposée à l'examen des élus. Seules les lois du pays et les délibérations budgétaires sont exclues de cette habilitation.

60. Cf. Union Interparlementaire (UIP) – « *Etude comparative sur l'administration parlementaire* », Genève, 2020.

En Nouvelle-Calédonie, les fonctionnaires du congrès sont recrutés certes par celui-ci mais selon les procédures applicables à l'ensemble des institutions calédoniennes et ils sont surtout soumis à la réglementation en matière de fonction publique. Autrement dit, ils appartiennent à l'unique fonction publique existante sur le territoire mais placés sous l'autorité hiérarchique du Président du congrès. Dans ce système « hybride », ces agents peuvent être affectés dans l'ensemble des institutions et faire des allers/retours entre elles et dans tous les cas (y compris pendant l'exercice de leurs fonctions au congrès) sont tributaires d'actes statutaires du président du gouvernement. Ainsi, l'affectation d'un fonctionnaire au congrès dépend d'une décision statutaire du président du gouvernement. L'affectation de ce même agent à emploi au sein de l'institution dépend du président du congrès.

Une réflexion pourrait également être menée concernant les collaborateurs politiques et leur statut. En effet, au cours d'une rencontre le 25 juillet 2023 avec des collaborateurs de cabinets politiques⁶¹, il est apparu nécessaire d'envisager un travail de réforme du statut des collaborateurs politiques rattachés au congrès. Ce statut de droit public datant de 1996⁶² – et complété par un texte de 2001⁶³ — manque quelquefois de clarté et semble incomplet.

En termes de renforcement parlementaire, la question clé pour la CIEI est toutefois celle de l'autonomie budgétaire qui n'est que partielle puisque le Président du congrès est certes ordonnateur des dépenses de l'institution mais le congrès n'établit pas lui-même son budget.

Or la plupart des Parlements⁶⁴ élaborent leurs projets de budget sans intervention du gouvernement, librement et sans arbitrage du ministre des Finances (niveau d'autonomie budgétaire réel) et celui-ci est inclus dans le projet de budget de l'État sans modifications.

Dans d'autres Parlements, l'intervention et l'arbitrage du ministre des Finances en dernier ressort prime sur les propositions des autorités parlementaires (niveau d'autonomie réduit).

La question de l'autonomie budgétaire a été discutée à plusieurs reprises dans les entretiens avec les élus du congrès et au sein de la CIEI.

La difficulté principale évoquée pendant les échanges par certains élus du congrès semble tenir au fait que l'institution, à ce jour, n'a pas le pouvoir de voter une recette dédiée.

Néanmoins la CIEI a pris note que l'article 84, 2ème alinéa de la loi organique statutaire n°99-209 du 19 mars 1999 permet déjà de voter des budgets annexes⁶⁵.

La CIEI considère qu'un véritable renforcement parlementaire passe par une autonomie budgétaire complète du congrès à savoir :

- **L'élaboration de son propre budget distinct sans intervention du gouvernement mais en veillant à ce que celui-ci soit en rapport avec le budget général de la Nouvelle-Calédonie et ses orientations** (a minima, un élu propose que le congrès puisse avoir en son sein son propre débat d'orientations budgétaires sans l'intervention du gouvernement) ;
- **Une intégration « en l'état » au budget de la Nouvelle-Calédonie ;**
- **Un suivi et un contrôle des dépenses internes à l'institution par les élus** (par exemple par une commission du contrôle budgétaire – proposée par un élu du congrès pendant les échanges - qui pourrait se réunir à des échéances régulières – ce type de commission est en général présidée dans la plupart des Parlements par un élu de l'opposition).

61. Rencontre du 25 juillet 2023 au congrès avec des collaborateurs politiques du président du congrès, de la première vice-présidente, du président de la commission permanente, de différents groupes politiques et de présidents de commissions.

62. Délibération n° 100/CP du 20 septembre 1996 fixant les conditions de recrutement et d'emploi des collaborateurs de cabinet

63. Délibération n° 207 du 10 mai 2001 relative au fonctionnement des cabinets, commissions et groupes politiques du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

64. Environ les 2/3 des Parlements selon la base UIP Parline : <https://data.ipu.org/fr>

65. « Le congrès vote le budget et approuve les comptes de la Nouvelle-Calédonie. Le budget de la Nouvelle-Calédonie prévoit et autorise les recettes et les dépenses de la Nouvelle-Calédonie pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre de chaque année. Il comprend une section de fonctionnement et une section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses. Certaines interventions et activités ou certains services sont individualisés au sein de budgets annexes. Ces budgets annexes sont votés en équilibre réel (...) ».

PROPOSITION 27

CATÉGORIE 2 OU 3

- Que le congrès puisse à l'avenir avoir toute latitude dans l'établissement de son règlement intérieur dans le respect des prérogatives des autres institutions et des principes généraux de la loi organique statutaire (autonomie fonctionnelle) ;
- Que le congrès puisse disposer de moyens matériels et humains appropriés et de fonctionnaires directement recrutés par l'institution, sans aucun lien avec l'exécutif, disposant d'un statut particulier par rapport à la fonction publique ; cela vaut notamment pour ceux spécialement dédiés aux travaux parlementaires et à l'établissement et au contrôle de son budget (autonomie administrative) ; une réflexion pourrait également être menée

concernant les collaborateurs politiques et leur statut.

- Que le congrès puisse disposer de son propre budget distinct établi sans intervention du gouvernement puis intégré « *en l'état* » au budget général de la Nouvelle-Calédonie (autonomie budgétaire réelle).

PROPOSITION 28

CATÉGORIE 1

La CIEI recommande de mener une réflexion concernant les collaborateurs politiques et leur statut. En effet, un travail de réforme du statut des collaborateurs politiques rattachés au congrès apparaît nécessaire. Ce statut de droit public manque quelquefois de clarté et semble incomplet. Le renforcement des textes existants sur le statut des collaborateurs politiques et les moyens dont ils disposent

pour mener à bien leur mission (accès à l'information, précarité statutaire) pourrait faire l'objet d'une discussion et d'un accord collectifs.

PROPOSITION 29

CATÉGORIE 1

La CIEI recommande que, sur les trois points évoqués ci-dessus, à savoir l'autonomie fonctionnelle, administrative et budgétaire réelle du congrès, un bilan de l'existant puisse être établi. A cet effet, il serait utile de procéder à une comparaison du fonctionnement et des pratiques parlementaires des Parlements de tradition « *d'Europe continentale* » avec celles d'autres assemblées parlementaires « *de type Westminster* », par exemple celles des pays insulaires du Pacifique.



Salle des commissions du congrès

Catégorie 1 - Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement sans modification préalable de la loi organique statutaire.

Catégorie 2 - Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

Catégorie 3 - Propositions pouvant faire l'objet d'une intégration dans un futur statut de la Nouvelle-Calédonie.

7 STABILITÉ, DURÉE DU MANDAT ET RÔLE IMPARTIAL DU PRÉSIDENT

L'article 63 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et les articles 4 à 6 de la délibération du congrès n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du congrès de la Nouvelle-Calédonie prévoient les conditions et modalités d'élection du Président du congrès.

L'élection du Président du congrès a lieu chaque année, en même temps que celle du bureau, de la commission permanente⁶⁶ et celle des commissions intérieures, lors de la dernière séance de la première session ordinaire, dite « *session administrative* », qui s'ouvre entre le 1^{er} et le 30 juin.

La durée annuelle du mandat du Président du congrès paraît inadaptée à la CIEI car elle est jugée trop courte. Cette brièveté ne favorise pas la stabilité de l'institution et de ses travaux et l'affaiblit.

L'élection étant annuelle, la majorité qui élit le Président peut être changeante et elle est liée au contexte politique existant à un instant précis de la vie politique calédonienne.

Ainsi, la durée du mandat du Président peut aussi avoir un impact en termes de continuité des politiques publiques. Elle impacte également négativement la réalisation de projets qui nécessitent une planification et une mise en œuvre pluriannuelle (cela émerge des remarques et des observations formulées par plusieurs élus du congrès à la CIEI dans leurs réponses aux questionnaires).

La CIEI est parvenue au constat que le renforcement parlementaire recherché passe par une déconnexion du mandat du Président du congrès de ces majorités instantanées et changeantes.

La CIEI considère qu'à l'instar de la plupart des assemblées parlementaires à l'échelle de la planète, la Nouvelle-Calédonie pourrait retenir une **extension de la durée du mandat du Président du congrès à celle de la mandature⁶⁷** ; même si à ce jour, le règlement intérieur en vigueur contient déjà des indices concernant l'impartialité de la fonction de Président d'assemblée⁶⁸, il apparaît nécessaire à la CIEI que le « *devoir d'impartialité* » du Président du congrès soit expressément inscrit dans les textes⁶⁹.

66. Cf. Note de bas de page 22.

67. Une comparaison des durées des Présidences des assemblées parlementaires a été établie par M. Vincenzo De Gregorio (vdg consulting) sur la base des données de la base IPU PARLINE et d'autres sources officielles (cf. Tableau comparatif : « *Assemblées parlementaires et durée de la Présidence* », date de fraîcheur 11/08/2020. Elle a été mise à la disposition des experts de la CIEI. Pour la région pacifique également : Graham Hassal (Associate Professor in the School of Government, Victoria University of Wellington, « *Pacific Island parliaments : developmental aspirations and political realities* », Australasian Parliamentary Review, Autumn 2012, Vol (1), 213-37; cet article présente aussi un intérêt pour les autres points traités dans le présent rapport car, malgré sa date de publication, donne un bon aperçu comparatif des Parlements de la région pacifique et de leur fonctionnement.

68. Cf. article 55 du règlement intérieur qui prévoit : « *Le président ne peut prendre la parole dans un débat que pour présenter l'état de la question ou ramener la discussion sur son sujet. S'il veut participer à la discussion, il doit quitter le fauteuil présidentiel où il est remplacé par l'un des vice-présidents et ne peut reprendre sa place qu'après la fin du débat* ».

69. Il existe dans le monde deux modèles principaux et opposés de Présidence d'assemblée parlementaire. Aux Etats-Unis et dans les régimes présidentiels, le Président d'assemblée a un engagement partisan (« *chef de la majorité* ») et il est en conséquence très proche de l'exécutif alors que dans les différentes formes de systèmes parlementaires européens et au Royaume-Uni, le Président d'assemblée parlementaire est impartial (« *super partes* ») avec des pouvoirs étendus et il est élu au début et pour la durée de la législature. Se référer notamment à la présentation du Prof. Nicola Lupo, Professeur de droit public et de droit des assemblées parlementaires, Université LUISS Guido Carli de Rome et Conseiller du Président du Conseil des Ministres italien Mario Draghi en tant que Coordinateur de l'Unité de rationalisation et d'amélioration de la réglementation (présentation en visioconférence de Rome lors de réunion de la CIEI à Paris à la Maison de la Nouvelle-Calédonie le 1er février 2022, « *Les Présidents d'Assemblée parlementaire, un rôle en transformation (analyse comparée)* »).



Le président du congrès Roch Wamytan le 2 juillet 2020 en interview

Concernant l'extension possible du mandat du Président du congrès, la CIEI a pris note que dans la région pacifique, en Polynésie française, le Président de l'Assemblée de la Polynésie française, jusqu'en 2007 était également élu chaque année. Face à l'instabilité prolongée qui portait atteinte au crédit des institutions et fragilisait le développement économique, la loi organique n°2007-1719 du 7 décembre 2007 a étendu la durée du mandat du Président de l'Assemblée de la Polynésie française à la durée du mandat de ses membres⁷⁰.

Par ailleurs, dans les Parlements des principaux pays de la région pacifique, la durée du mandat du Président de l'assemblée parlementaire correspond à la législature et elle comprise selon les cas entre 3 et 5 ans⁷¹.

La CIEI a également constaté que le bureau ainsi que les membres des commissions intérieures et leurs président(e)s sont également soumis à une élection annuelle. Le bureau comprenant le Président, les Vice-Présidents, les secrétaires et questeurs pourrait voir son mandat aligné sur celui du Président du congrès, c'est-à-dire la durée de la mandature.

Les commissions pourraient voir leur mandat renouvelé non plus chaque année mais en milieu de mandature (midterm) afin qu'elles puissent voir leur composition modifiée en fonction des équilibres politiques susceptibles d'évoluer au cours d'une mandature. Elles gagneraient ainsi en stabilité tout en étant modulables à mi-mandat

(2,5 années ; soit 30 mois au lieu de 12) et seraient renforcées dans le prolongement des préconisations figurant dans le chapitre du présent rapport consacré à la qualité de la législation.

En conclusion, si la CIEI a pris note que pour l'extension de la durée du mandat du Président du congrès, une modification de la loi organique statutaire est nécessaire (catégorie 2), elle estime qu'en revanche l'« impartialité » pourrait être inscrite d'ores et déjà dans le règlement intérieur lors d'une prochaine modification de même que l'engagement sur la prise en compte du respect des droits des minorités représentées dans l'assemblée et du respect des sensibilités liées au genre.

De plus, un président de groupe politique a formulé la proposition de désigner un porte-parole du congrès. Elle a été soumise à la CIEI et prise en considération par celle-ci qui a estimé toutefois qu'elle devrait constituer également l'une des prérogatives explicites du président du congrès car à défaut elle affaiblirait la fonction présidentielle. Il est toutefois possible que le président du congrès (s'il le souhaite) puisse la déléguer à l'un de ses vice-présidents.

Selon la CIEI, la fonction de porte-parole de l'assemblée et sa compétence en matière de communication institutionnelle parlementaire s'inscrivent dans le cadre du pouvoir de représentation du président d'assemblée reconnu et prévu déjà par l'article 4, alinéa 1er du règlement intérieur⁷².

70. Loi organique n°2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française (1), JORF n°0285 du 8 décembre 2007 page 19890 texte n°1.

71. Australie (House of Representatives, chambre basse) et Sénat (chambre haute) 3 ans, Parlement de Nouvelle-Zélande : 3 ans, Parlement de la République des Iles Fidji : 3 ans, Parlement des Iles Salomon : 4 ans, Vanuatu : 3 ans, Papouasie-Nouvelle-Guinée : 5 ans.

72. « Le président représente le congrès en toutes circonstances ».

PROPOSITION 30

CATÉGORIE 2

Afin d'assurer une plus grande stabilité au congrès de la Nouvelle-Calédonie, à son activité et à son fonctionnement interne, une plus large légitimité et une plus grande marge de manœuvre au Président, la CIEI propose que celui-ci soit élu pour la même durée que le mandat des membres de l'assemblée parlementaire.

Le mandat du bureau (vice-présidents, secrétaires et questeurs) pourrait être aligné sur celui du Président, c'est-à-dire pour la mandature.

En contrepartie de ce renforcement de la fonction de Président de l'assemblée parlementaire et de façon plus générale du Parlement dans son ensemble, l'impartialité du Président du congrès constitue une exigence qui devrait être expressément prévue.

PROPOSITION 31

CATÉGORIE 1

La CIEI recommande d'insérer les précisions suivantes dans le règlement intérieur du congrès lors d'une prochaine révision :

- Que le Président du congrès exerce son mandat de façon impartiale et dans le respect des droits des minorités représentées dans l'assemblée et du respect des sensibilités liées au genre ;
- Que le Président du congrès puisse déléguer à l'un(e) de ses vice-président(e)s la fonction de porte-parolat de l'institution, s'il le juge à propos.

PROPOSITION 32

CATÉGORIE 1

La CIEI propose de ne plus renouveler le mandat des membres des commissions et leurs présidences chaque année mais uniquement à mi-mandat dans une logique de stabilité et de renforcement des commissions tout en intégrant des possibilités d'adaptation à mi-mandat en fonction des évolutions politiques.



Catégorie 1 - Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement sans modification préalable de la loi organique statutaire.

Catégorie 2 - Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

Catégorie 3 - Propositions pouvant faire l'objet d'une intégration dans un futur statut de la Nouvelle-Calédonie.

8

OMBUDSMAN / PROTÉCTEUR DES CITOYENS / DÉFENSEUR DES DROITS

Parmi les moyens allant dans le sens de l'objectif recherché du renforcement parlementaire la CIEI a identifié l'éventuelle création en Nouvelle-Calédonie d'un ombudsman parlementaire⁷³.

L'ombudsman peut être défini de plusieurs façons selon les modèles et selon qu'il soit nommé par le Parlement (option retenue par la CIEI) ou l'exécutif.

L'Ombudsman est donc « *une institution chargée de contrôler en toute indépendance, l'action de l'administration en vue de mettre fin à un conflit d'intérêts impliquant administration(s) et citoyen(s), par un pouvoir de recommandation et de proposition de réforme sans force coercitive* »⁷⁴ ou « *un service public indépendant et impartial avec l'autorité et la responsabilité de recevoir, d'investiguer ou de résoudre de façon formelle ou informelle les plaintes contre l'action gouvernementale* »⁷⁵ ou encore « *le mandataire permanent du Parlement, chargé de surveiller la façon dont l'administration accomplit ses missions et respecte les lois (...)* ».

Une dernière définition liée au cas espagnol est également intéressante à rappeler car elle établit un lien entre la fonction de l'ombudsman et le contrôle parlementaire : « *un instrument de contrôle parlementaire de l'administration mis à disposition du citoyen : son activité ne peut s'exercer en dehors du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et d'une capacité réelle de contrôle du législateur sur l'exécutif* »⁷⁶. Pour ce même auteur, il est à noter que le « *contrôle parlementaire [est] le pouvoir confié au Parlement, ses chambres, ses membres, par la Constitution et le reste de l'ordre juridique, en vertu duquel il peut soumettre à l'opinion publique l'activité du gouvernement et de l'administration* »⁷⁷.



73. Historiquement « le terme Ombudsman remonte au « *Justitie Ombudsman* » suédois mis en place sous le règne de Gustave IV après la révolution de 1809. Véritable bras droit du Parlement (Rikstag) dans le nouveau paysage d'une monarchie limitée, le *Justitie Ombudsman* ou « celui qui plaide pour autrui » deviendra peu à peu un instrument aux mains des citoyens qui peuvent se plaindre directement et gratuitement auprès de lui d'illégalités ou négligences commises par l'administration au quotidien. Il pourra alors saisir les tribunaux en cas de faute grave d'un fonctionnaire et proposer des réformes législatives ». Cf. Rhita Bousta « *Contribution à une définition de l'Ombudsman* », Revue française d'administration publique, 2007/3 n°123 pp 387 à 397, également site institutionnel et base de données de l'AOMF (Association des Ombudsman et Médiateurs de la Francophonie) : <https://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/>, Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), « *L'institution de l'Ombudsman dans l'espace francophone : un rôle clé en faveur du renforcement de l'Etat de droit (rapport M. Henri-François Gaurin)*, Bruxelles 2012, Conseil de l'Europe, Commission de Venise, « *Principes sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur* », Avis n°897/2017, CDL-AD(2019)005, Strasbourg 3 mai 2019, House of Commons, Lucinda Maer & Sarah Priddy, Briefing paper CBP7496, « *The Parliamentary Ombudsman : role and proposal for reform* », Londres, 21 June 2018. Pour les pays francophones, pour aller plus loin, il existe une base de données sur les Ombudsmans qui a été établie et qui est mise à jour par l'AOMF (Association des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie. Le lien du site institutionnel est : <https://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/> ; celui de la base de données est : <https://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/recueil-de-la-doctrine-cas-decole-par-pays/>

74. Rhita Bousta, Ibidem.

75. Seyive Wilfried Affodegon, Steve Jacob et Eric Montigny (Université Laval), « *L'Ombudsman face aux défis de l'évaluation : est-il possible d'évaluer l'intangible ?* », La Revue canadienne d'évaluation de programme 32.2 (automne), pp 222-243.

76. Gil-Robles (A.), « *El Defensor del Pueblo (Comentarios en torno a una proposición de Ley orgánica)*, Madrid, Cuadernos Civitas, S.A., 1979.

77. Gil-Robles (A.), Ibidem.



Façade Congrès

Selon les pays la dénomination de l'ombudsman (ou de son équivalent) est différente. « *Défenseur des droits* » en France, « *Défenseur du Peuple* » en Espagne et dans la plupart des pays hispaniques ou « *Avocat du Peuple* » (en Albanie, Roumanie...), « *Ombudsman* » dans les pays d'Europe du Nord, « *Médiateur* » dans de nombreux pays, « *Protecteur du citoyen* »⁷⁸ au Québec.

En général, la nomination de l'ombudsman demeure plus souvent une prérogative du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif.

C'est par exemple le cas dans certains pays européens mais aussi dans les pays de la région pacifique⁷⁹. Au Québec, il est nommé par

l'Assemblée nationale suite à un vote à la majorité des deux tiers des députés puis il prête serment. Au Luxembourg, le grand-duc et chef d'Etat nomme la personne qui lui est proposée par la Chambre des députés après un vote à la majorité simple des députés présents.

Après comparaison, la CIEI a mis en exergue quelques éléments qui pourraient, à son sens, caractériser l'éventuel « *Protecteur des Citoyens* » (dénomination qui a été préférée parmi celles existantes) calédonien. Elle a tenu compte notamment de certains parmi les principes dégagés par la Commission de Venise⁸⁰ et par l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie⁸¹.

78. Le modèle québécois du « *Protecteur du citoyen* » mis en place en 1969 (décrit pendant les travaux par le vice-président de la CIEI M. Jacques Chagnon) a semblé être pour la CIEI le meilleur exemple d'Ombudsman parlementaire (tant pour sa dénomination que pour son action) duquel la Nouvelle-Calédonie et le congrès pourraient s'inspirer s'ils envisagent de le mettre en place dans leur territoire. Pour une description du « *Protecteur du citoyen* » québécois : <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr>.

Également Raymonde Saint-Germain, « *Le protecteur du citoyen : un rempart contre l'arbitraire* », *Éthique publique* [Online], vol. 9, n° 2 | 2007.

79. Pour l'Australie il s'agit du « *Commonwealth Ombudsman* » : <https://www.ombudsman.gov.au/>

En Australie le « *Commonwealth Ombudsman* » entre autres reconnaît et protège les propriétaires et gardiens traditionnels du pays dans toute l'Australie et reconnaît leur lien permanent avec la terre, la mer et la communauté ainsi que la poursuite des pratiques culturelles, spirituelles et éducatives des peuples aborigènes et insulaires du détroit de Torres. La Nouvelle-Zélande a également son Ombudsman dont les missions, mutatis mutandis, sont assez similaires à celles des autres pays : <https://www.ombudsman.parliament.nz/sitemap>.

Au Vanuatu le Président de la République nomme l'Ombudsman après un processus de consultation et la Commission du Service Public nomme les membres du personnel qui travaillent dans le bureau de l'Ombudsman : <https://ombudsman.gov.vu/#>

Enfin la Papouasie-Nouvelle-Guinée dispose La Papouasie-Nouvelle-Guinée d'une « *Commission de l'Ombudsman* ». Les membres de la Commission sont nommés par le Gouverneur général sur avis d'un comité des nominations composé du Premier ministre en tant que président, du Garde des Sceaux ministre de la Justice, du chef de l'opposition, du président de la commission parlementaire permanente concernée et du président de la Commission des services publics ; le site institutionnel est le suivant : <https://www.ombudsman.gov.pg/about-us/members-of-the-commission/>

80. Conseil de l'Europe, Commission de Venise, op cit.

81. Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), « *L'institution de l'Ombudsman dans l'espace francophone : un rôle clé en faveur du renforcement de l'Etat de droit* (rapport M. Henri-François Gautrin, Bruxelles 2012), op cit.

Ainsi selon la CIEI, le « *Protecteur des Citoyens* » calédonien :

- Pourrait être une personnalité indépendante retenue et nommée par le congrès par une très large majorité ;
- Devrait être neutre, indépendant et impartial et bénéficier d'une immunité ; il s'assurerait de la bonne administration, de la prévention et de la correction du non-respect des droits, des abus, des négligences, de l'inaction ou des erreurs commis à l'égard de citoyens par l'administration ; il s'assurerait également de la protection et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; sur l'exemple hongrois⁸², il pourrait également être en charge des droits des minorités ethniques et plus généralement enquêter sur les cas de violation des droits des minorités puis recommander au congrès de prendre des mesures générales ou spécifiques pour y remédier ;
- Pourrait être sélectionné par le congrès après un appel public à candidatures selon une procédure transparente (par audition publique) et sur la base de son intégrité, de son expertise et de son expérience professionnelle appropriée ;
- Devrait bénéficier d'une autonomie budgétaire complète et matérielle (avoir ses propres locaux et personnels) ;
- Les crédits ne devraient pas être soumis au contrôle du gouvernement, ils pourraient faire l'objet d'un vote, le budget pourrait être sujet à une procédure de vérification par un auditeur externe préservant ainsi l'indépendance de l'organisme ;
- Comme au Québec, il pourrait être assermenté par le Président du congrès et il devrait présenter, au moins une fois par an, un rapport d'activité aux membres du congrès avec des mesures et des recommandations à mettre en œuvre.



8 OMBUDSMAN / PROTECTEUR DES CITOYENS / DÉFENSEUR DES DROITS

PROPOSITION 33

CATÉGORIE 2 OU 3

Dans une optique de renforcement parlementaire et des droits des citoyens en général, la CIEI propose et recommande la création d'un « *Protecteur des Citoyens* » calédonien, neutre, indépendant et impartial, qui serait retenu et nommé par une très large majorité au congrès.

La CIEI a retenu et propose la dénomination de « *Protecteur des Citoyens* » parmi toutes celles qui existent. Néanmoins, le congrès pourrait organiser

un concours d'idées auprès des citoyens calédoniens concernant ladite dénomination puis retenir celle qui correspond le plus à la réalité et aux spécificités calédoniennes ou à défaut proposer un vote en ligne pour retenir celle qui est préférée par les Calédoniens parmi une liste.

Dans la même optique, les Calédoniens pourraient également, par le biais de cette même consultation citoyenne s'exprimer sur le choix des missions à conférer à l'Ombudsman parmi une liste qui serait prédéterminée par les élus du congrès.

Catégorie 1 - Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement sans modification préalable de la loi organique statutaire.

Catégorie 2 - Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

Catégorie 3 - Propositions pouvant faire l'objet d'une intégration dans un futur statut de la Nouvelle-Calédonie.

82. Union interparlementaire (UIP) – Hironori Yamamoto, Etude comparative portant sur 88 parlements nationaux – « *Les outils du contrôle parlementaire* », Genève, 2008.

9

LE RÔLE INTERNATIONAL DU PARLEMENT

Il s'agit d'un domaine dans lequel les assemblées parlementaires, dans les dernières décennies, ont creusé leur chemin. Au secret des chancelleries, les parlements ont parfois utilisé « *la diplomatie parlementaire* » pour faciliter la résolution de crises régionales, obtenir l'amélioration du respect des droits de l'homme et, dans certains cas, pour lancer les prémices du rétablissement de relations diplomatiques interrompues. Le développement du multilatéralisme et des missions des membres des parlements à l'étranger ont permis d'accélérer ce processus.

Parallèlement, les assemblées sont amenées à coopérer ou à échanger sur des sujets communs en dépit des frontières, dans le cadre de relations bilatérales ou multilatérales. C'est ainsi que s'est développé le domaine de la coopération interparlementaire.

Ces activités sont en général réalisées à l'étranger par le Président du Parlement dans le cadre de son rôle de représentation. Le Président du Parlement est régulièrement accompagné par des membres de son bureau et/ou par des parlementaires représentants des groupes et des forces politiques de l'assemblée de toutes tendances confondues.

Chaque Parlement définit son propre cadre pour les activités internationales autour de la coopération interparlementaire :

- Bilatérale [par exemple la création de délégations mixtes (ou groupe d'amitié) avec les Parlements d'autres pays ayant des liens de nature culturelle, économique etc, la conclusion d'accords d'assistance technique et d'échange réciproque de bonnes pratiques - ces accords peuvent concerner tant des parlementaires que des administrateurs - ...] ;
- Multilatérale (par exemple la participation aux travaux dans les associations/organisations/ assemblées parlementaires internationales, à des colloques et séminaires internationaux).

Les entretiens conduits par la CIEI démontrent que le congrès de la Nouvelle-Calédonie a créé, à ce jour, un réseau de coopération interparlementaire assez étendu en Europe et dans la région pacifique⁸³.

83. Le congrès a signé à ce jour plusieurs types d'accords de coopération interparlementaire avec l'Assemblée nationale (2012), le Sénat (2014), le Parlement du Vanuatu (2003 et 2011), l'Assemblée de la Polynésie française (2013), l'Assemblée territoriale de Wallis & Futuna (2013), l'Assemblée de Corse (2019), le Parlement des Iles Fidji (2019), le groupe du Fer de lance mélanésien (2012, 2013, 2017, 2018 et 2019), la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande (2020), le Parlement de Catalogne (2021), le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (2019). Pour aller plus loin : pages 65 à 68 du rapport d'activité 2020 <https://www.congres.nc/parution-du-rapport-dactivite-2020/> et site institutionnel du congrès <https://www.congres.nc/lassemblee/partenariats-institutionnels/>

En 2013, le congrès a créé une commission des relations extérieures. Depuis 2018, l'institution est membre de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) et certains élus participent aux travaux de la section régionale de l'Union interparlementaire.

Sur ce point la CIEI encourage la poursuite de la coopération interparlementaire du congrès, qui permet une ouverture vers le monde de l'assemblée et réduit l'isolement auquel les élus pourraient être exposés du fait de la position géographique de la Nouvelle-Calédonie, notamment grâce à l'utilisation des nouveaux outils numériques.

Elle encourage également la participation du congrès aux travaux d'instances multilatérales parlementaires notamment régionales ; et également la création, à terme, d'un réseau régional interparlementaire réunissant les principaux parlements de la région pacifique qui a été présentée pendant les entretiens par certains élus comme un moyen de rapprocher les communautés autour de valeurs, cultures et de traditions communes ou similaires.

La CIEI a aussi noté l'ambition du président du congrès de créer un réseau des parlements mélanésiens, inédit à ce jour. Il est à noter que le Forum des Iles du Pacifique (FIP) travaille déjà à l'idée d'un parlement régional.



LE RÔLE INTERNATIONAL DU PARLEMENT

PROPOSITION 34

CATÉGORIE 1

La CIEI propose au congrès d'élargir sa participation aux travaux d'instances multilatérales parlementaires similaires à l'APF de tradition anglo-saxonne notamment régionales. Ainsi le congrès pourrait adhérer, en tant que membre ou en tant qu'observateur, à la « *Commonwealth Parliamentary Association (CPA)* »⁸⁴, à l'« *Asia-Pacific Parliamentary Forum* »⁸⁵ et à l'« *Association of Pacific Island Legislatures* »⁸⁶.



Catégorie 1 - Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement sans modification préalable de la loi organique statutaire.

Catégorie 2 - Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

Catégorie 3 - Propositions pouvant faire l'objet d'une intégration dans un futur statut de la Nouvelle-Calédonie.

84. <https://www.cpahq.org/>

85. <https://appfpresident.org/>

86. <https://www.apilpacific.com/index.htm>

CONCLUSIONS

La CIEI a souhaité, dès sa première réunion, adopter une démarche de co-construction avec les élus du congrès de la Nouvelle-Calédonie et avec son administration.

La pluralité et la diversité des parties prenantes avec lesquelles la CIEI a travaillé et a eu des échanges en présentiel ou en distanciel pendant les trois dernières années, a permis d'enrichir de façon constante les débats en son sein et de constater que les élus, malgré leurs visions politiques respectives, ont des aspirations communes sur l'avenir du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

La CIEI a également pris note que dans la dernière étude d'image réalisée auprès un échantillon de la population calédonienne par la société Quid Novi en décembre 2020 « *bien que restant mitigée, l'image du congrès s'améliore significativement (+6%)⁸⁷* » par rapport à 2014.

A l'instar de la plupart des pays du monde, cette même étude met en exergue que dans l'échantillon « *6 Calédoniens sur 10 sont favorables à ce que les élus du congrès soient distincts de ceux des Provinces* », 79% d'entre eux pensent que « *les citoyens devraient pouvoir participer aux travaux du congrès* » et 85% que « *les citoyens doivent pouvoir proposer des textes via des pétitions ou référendums citoyens* ».

Autrement dit la participation active des citoyens apparaît en Nouvelle-Calédonie, comme ailleurs, comme un besoin qui ne peut pas être ignoré et qui devrait être pris en considération.

Par ailleurs, d'après les témoignages entendus par la CIEI, dans la région pacifique, dans quelques pays mélanésiens ayant connu des changements d'ordre constitutionnel dans les dernières décennies, les expérimentations liées

à l'utilisation de la démocratie participative donc avec une implication active des citoyens et de toutes les communautés locales, semblent avoir été concluants.

Ces expérimentations semblent aussi avoir permis une meilleure acceptation commune des changements car la co-construction a été réalisée graduellement et a permis une meilleure compréhension des enjeux et des changements proposés.

La CIEI considère que le renforcement parlementaire est un instrument pour renforcer la démocratie et il est aussi facteur d'unité et de cohésion entre les communautés calédoniennes par un renforcement de leurs liens.

Les **9 idées phares** de ce rapport vont toutes en ce sens. Il n'est pas proposé toutefois de transposer « *en l'état* » des dispositifs ou des mécanismes existants ailleurs. Cela entraînerait un risque que ces mêmes dispositifs ou mécanismes soient peu ou pas assez adaptés à la Nouvelle-Calédonie.

La CIEI recommande ainsi que le congrès, ses élus, son administration soient les promoteurs d'un débat public avec les Calédoniens, avec toutes les communautés autour de ces **9 idées phares**.

La réussite de **cette démarche volontaire de démocratie participative** ne peut qu'être le **meilleur moyen de placer le congrès « maison de tous les Calédoniens » au centre du débat public** et constituera la **première mesure concrète du développement et du renforcement parlementaire préconisé par la CIEI**.

87. Cf. Etude d'image Quid Novi op. cit.



Commission Internationale
d'Experts Indépendants

