



**COMMISSION
INTERNATIONALE
D'EXPERTS
INDÉPENDANTS**

CIEI

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

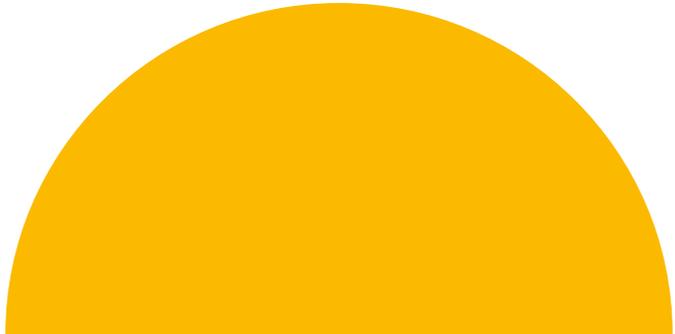
Rapport intermédiaire

Juillet 2022



SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| Avant-propos du Président de la Commission | 4 |
| Composition de la Commission | 6 |
| La Nouvelle-Calédonie | 7 |
| Introduction | 8 |
| Le Parlement : la « maison des Calédoniens » | 10 |
| Note méthodologique | 12 |
| Les propositions de la CIEI | 14 |
| L'autonomie du parlement | 15 |
| La qualité de la législation | 18 |
| La capacité d'initiative du parlement | 22 |
| La relation entre le parlement et l'exécutif | 24 |
| Le statut du parlementaire | 27 |
| La durée du mandat et le rôle impartial du Président | 30 |
| L'ombudsman | 33 |
| Les relations du parlement avec la société | 36 |
| Rôle international du parlement | 39 |
| Conclusions | 41 |





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'État 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, avec le gouvernement et les autres institutions, de l'avenir du pays.

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 2019 à l'invitation du Président Roch Wamytan et des membres du bureau du Congrès de la Nouvelle-Calédonie de 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, pendant deux ans, 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.

Pour cette raison, lors de notre déplacement en Nouvelle-Calédonie, dans le cadre d'une démarche participative, la CIEI souhaite rencontrer et échanger avec les Calédoniens qui veulent s'exprimer sur les 9 points principaux retenus, autour de « tables citoyennes », afin de recueillir leur avis et cela avant de soumettre ses recommandations définitives au président du congrès et aux élus.

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, les élus, toutes les personnalités que nous avons rencontrées ou auditionnées, de même que le secrétaire général et l'administration du congrès ainsi que le chef de projet.

Un remerciement particulier aussi à tous mes collègues membres de la CIEI, Selma Bendjaballah, Jacques Chagnon, 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 d'Études Européennes de
Sciences Po

Co-rapporteuse



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

LA NOUVELLE CALÉDONIE

Située dans le Pacifique Sud, la Nouvelle-Calédonie, collectivité d'outre-mer, se trouve à plus de 16 758 kilomètres de Paris.

Découverte en 1774 par James Cook, la Nouvelle-Calédonie devient française le 24 septembre 1853.

D'une superficie de 18 575 km², la Nouvelle-Calédonie fait partie de l'ensemble mélanésien.

Ainsi qu'inscrit dans la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, et de manière complète, ce territoire comprend : la Grande Terre, l'île des Pins, l'archipel des Bélép, Huon et Surprise, les îles Chesterfield et les récifs Bellone, les îles Loyauté (Maré, Lifou, Tiga, Beautemps-Beaupré et Ouvéa), l'île de Walpole, les îles de l'Astrolabe, les îles Matthew et Fearn ou Hunter ainsi que les îlots proches du littoral.

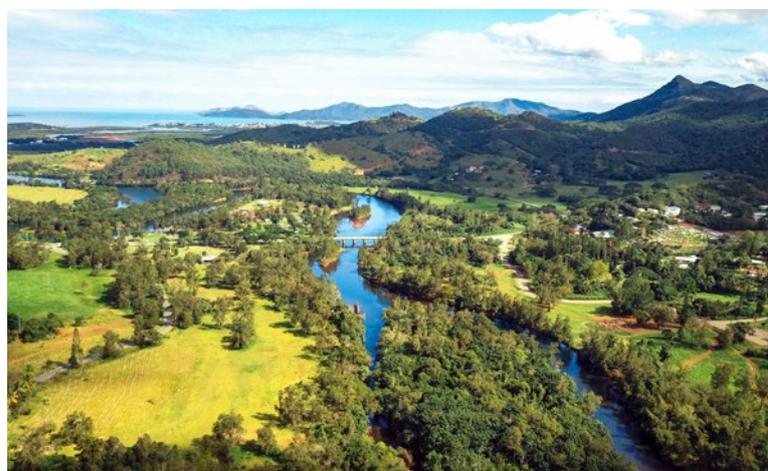
La zone économique exclusive (ZEE) de la Nouvelle-Calédonie atteint 1,36 million de km², elle représente 16% de la ZEE française.

Connue, notamment pour son mythique cœur de Voh, la Nouvelle-Calédonie peut se prévaloir d'avoir son lagon ou plus précisément six zones marines classées au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2008.

Cette île est riche d'une biodiversité et d'un endémisme importants.

La Nouvelle-Calédonie, dont la capitale est Nouméa, compte 271 407 habitants au dernier recensement réalisé en 2019⁽³⁾.

Entre 2014 et 2019, l'évolution démographique a été de 1%.



En Nouvelle-Calédonie, comme en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, la monnaie est le franc Pacifique.

Un euro équivaut à 119,331742 francs pacifiques.

La population calédonienne est pluriethnique, sa diversité culturelle constitue une réelle richesse pour le pays.

Si la langue officielle en Nouvelle-Calédonie est le français, il convient de préciser que plusieurs autres langues sont parlées.

Il existe 28 langues vernaculaires mélanésiennes.

Les langues dont les locuteurs sont les plus nombreux sont le Drehu, le Nengone, le Paicî et le Ajië.

D'autres langues sont parlées, toutes liées à l'histoire de la Nouvelle-Calédonie et à ses différentes migrations, dont notamment : le javanais, le vietnamien, le tahitien et le wallisien.

3. <https://www.isee.nc/population/recensement>



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.

À 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 actuel⁽⁴⁾.**

Pour donner suite à cette décision, un consultant indépendant, chef de projet⁽⁵⁾ a été retenu par le congrès pour rechercher avec les services du congrès des experts de haut niveau susceptibles de devenir membres d'une commission internationale.

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

5. 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.

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 congrès⁽⁶⁾.

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 reçus⁽⁷⁾ ; 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 la Province des Iles Loyauté, le 1^{er} Vice-président de la Province Sud, 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 envisage de proposer, mutatis mutandis, au congrès, dans son/ses rapport(s)) ; ces auditions ont constitué également un échange visant à fixer la composition nominative du Comité Technique, son périmètre d'intervention ainsi qu'une méthode de travail afin qu'il puisse commencer ses travaux le plus rapidement possible ;**
- **D'auditionner d'autres personnalités et représentants des institutions calédoniennes (le Président du XVII^{ème} gouvernement en exercice, le Sénat coutumier, le Président du Comité Économique, Social et Environnemental) ;**
- **D'évaluer la faisabilité de la mise en œuvre de leurs propositions concernant le congrès en Nouvelle-Calédonie en tenant compte, d'une part des impératifs liés à l'état du droit applicable (loi organique statutaire, règlement intérieur du congrès en vigueur à ce jour etc.) et d'autre part de l'éventuelle articulation entre elles et un niveau de mise en œuvre suivant un phasage dans le temps ; pour mémoire depuis 2020, la troisième consultation sur l'accession à la pleine souveraineté a eu lieu le pays est entré dans une phase transitoire jusqu'en juin 2023 à l'issue de laquelle l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie sera défini par les parties prenantes.**

Après le deuxième séminaire à Paris, la CIEI a arrêté de façon consensuelle une liste de 9 principaux points correspondant à autant de thèmes qui seront développés dans le présent rapport intermédiaire.

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.

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 ans⁽⁸⁾.

Initialement dotée d'un pouvoir réglementaire uniquement, depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 et de sa mise en œuvre, elle dispose également du pouvoir d'adopter des « lois du pays » ayant valeur législative dans les matières prévues par l'article 99 de la loi organique statutaire⁽⁹⁾ et correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par l'État à celle-ci.

Ce pouvoir législatif est 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 France, 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 « *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* » ;

et également, qu'en conséquence il peut « ...être considéré comme une partie du « corps législatif » de la Nouvelle-Calédonie aux fins de l'article 3 du Protocole n°1 »⁽¹⁰⁾.

Lors des auditions⁽¹¹⁾ des élus, des personnalités locales et des différents échanges avec l'administration du congrès notamment le Secrétariat Général, de façon générale, la CIEI a pu constater (cela au-delà de la lettre des textes juridiques 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 son fonctionnement, dans les grandes lignes, 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⁽¹²⁾ 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.

8. Des extraits du rapport d'activités 2019 du congrès de la Nouvelle-Calédonie contenant des éléments sur l'histoire de l'institution sont joints en annexe 2 au présent rapport intermédiaire.

9. 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).

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

11. Liste des auditions en annexe au présent rapport.

12. Cf. Étude d'image Quid Novi QN_951/Décembre 2020.



Le renforcement parlementaire

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

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 **délibérative**⁽¹³⁾.

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 est la preuve. La CIEI a ainsi estimé opportun, tout en tenant compte des spécificités locales calédoniennes, de formuler des propositions sur la relation 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 laisse 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.

C'est la raison pour laquelle, 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.

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 ».

13. La « *démocratie participative* » peut être définie comme « *l'ensemble des formes d'inclusion politique des citoyens en dehors des élections* » et à contrario la « *démocratie délibérative* » peut être définie comme *l'ensemble des procédures afférentes à la manière dont [les] décisions sont prises* ». Cf. Eric Buge, « *À 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.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Avant de formuler des propositions, la CIEI a souhaité prendre connaissance des deux textes fondamentaux qui concernent le congrès à savoir :

- L'accord de Nouméa du 5 mai 1998⁽¹⁴⁾ ;
- La loi organique statutaire : Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (version en vigueur)⁽¹⁵⁾ ;
- Le règlement intérieur du congrès : délibération du congrès n°009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du congrès de la Nouvelle-Calédonie (version en vigueur, mise à jour du 26/06/2020)⁽¹⁶⁾.

La CIEI a également pris connaissance du contenu des rapports annuels publiés par l'institution en 2019 et 2020⁽¹⁷⁾ riches en enseignements.

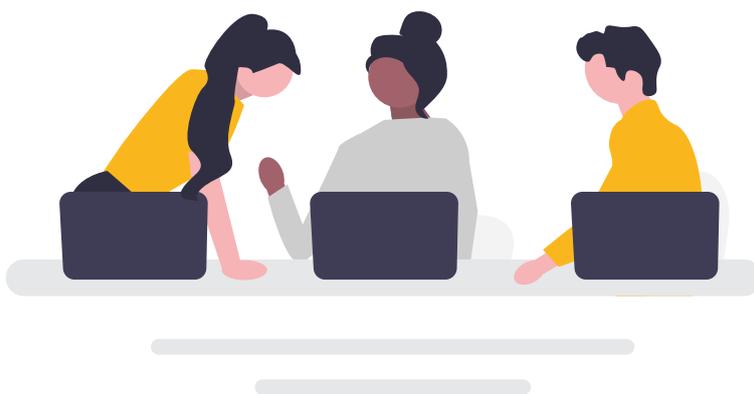
Il est ainsi apparu que les propositions discutées, en l'état du droit applicable à ce jour, peuvent être regroupées en trois catégories principales :

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 du règlement intérieur du congrès, soit par l'utilisation d'outils de « *soft law* » consensuels par exemple des protocoles ou des procédures interinstitutionnels⁽¹⁸⁾.

Cette catégorie de propositions fera l'objet d'une étude de faisabilité par le Comité Technique composé de juristes, universitaires spécialisés en droit parlementaire et hauts fonctionnaires.



14. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000555817/>

15. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000393606/>

16. [https://juridoc.gouv.nc/juridoc/jdtextes.nsf/\(web-All\)/DC0D4468F10771694B25791900198E11/\\$File/Deliberation_009_du_13-07-1999_ChG_12-06-2020.pdf?OpenElement](https://juridoc.gouv.nc/juridoc/jdtextes.nsf/(web-All)/DC0D4468F10771694B25791900198E11/$File/Deliberation_009_du_13-07-1999_ChG_12-06-2020.pdf?OpenElement)

17. Les deux rapports annuels sont téléchargeables sur le site institutionnel du congrès : <https://www.congres.nc/lassemblee/bibliotheque/>

18. 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.

CATÉGORIE 2 :

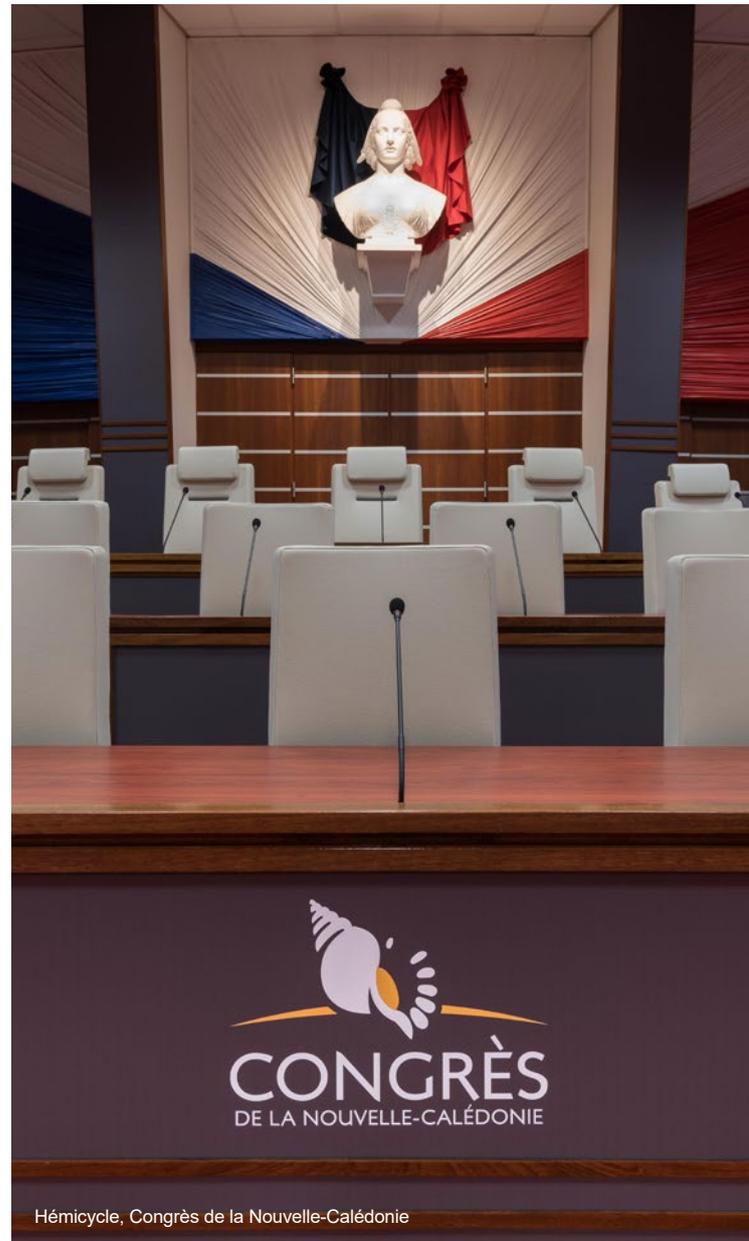
Propositions réalisables ultérieurement moyennant une modification de la loi organique statutaire.

La Nouvelle-Calédonie depuis le 12 décembre 2021 est entrée dans une période transitoire jusqu'au 30 juin 2023 ; cette période a pour objectif de trouver des solutions partagées sur l'avenir institutionnel entre toutes les parties prenantes. Même si pendant cette période de négociation et de recherche de compromis il est peu probable qu'un véhicule législatif soit envisageable, la CIEI a souhaité évoquer dans ses propositions également la possibilité de les mettre 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 simples pistes de réflexion qui pourraient être portées à la connaissance des négociateurs du futur statut, étant entendu qu'elles s'inscrivent comme toutes les autres dans la logique du triptyque déjà décrit : renforcement parlementaire = instrument pour renforcer la démocratie = facteur d'unité et de cohésion entre les communautés calédoniennes.





LES PROPOSITIONS DE LA CIEI

À l'issue du séminaire de Paris du 31 janvier 2022 au 03 février 2022, la CIEI souhaite faire part au congrès de la Nouvelle-Calédonie de certaines réflexions pour mieux définir son rôle et son développement en tant qu'assemblée parlementaire.

La participation citoyenne demeure l'un des objectifs et des outils à développer en Nouvelle-Calédonie ; la définition d'un meilleur positionnement du congrès et l'éclaircissement de son rôle de législateur et notamment d'institution capable de réunir la volonté de toutes les communautés calédoniennes autour de l'intérêt général commun et du « vivre ensemble », s'inscrivent dans ce contexte.

Les idées identifiées par et discutées entre les membres de la CIEI s'articulent autour de 9 thèmes principaux, à savoir :

- 1 L'AUTONOMIE DU PARLEMENT,**
- 2 LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION,**
- 3 LA CAPACITÉ D'INITIATIVE DU PARLEMENT,**
- 4 LA RELATION ENTRE LE PARLEMENT ET L'EXÉCUTIF,**
- 5 LE STATUT DU PARLEMENTAIRE,**
- 6 LA DURÉE DU MANDAT ET LE RÔLE IMPARTIAL DU PRÉSIDENT,**
- 7 L'OMBUDSMAN PARLEMENTAIRE,**
- 8 LES RELATIONS DU PARLEMENT AVEC LA SOCIÉTÉ,**
- 9 LE RÔLE INTERNATIONAL DU PARLEMENT.**

1 L'AUTONOMIE DU PARLEMENT

La CIEI considère que la question de l'autonomie du Parlement⁽¹⁹⁾ 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 et,
- Possibilité de s'affranchir, au moins en partie selon les cas, des règles juridiques de droit commun pour obéir à des règles propres⁽²⁰⁾.

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.

L'autonomie « fonctionnelle » d'après l'analyse du règlement intérieur et les témoignages des élus 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 organique⁽²¹⁾, à savoir limiter sa portée aux modalités d'organisation et fonctionnement (congrès et commission permanente⁽²²⁾) 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.



19. Pour formuler ses propositions la CIEI a pris comme référence les critères de l'Union interparlementaire 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/ressentis des élus du congrès dans les réponses au questionnaire de la CIEI et pendant les visioconférences.

20. 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.

21. « 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 ».

22. 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.

Dans le futur statut, si l'on souhaite œuvrer dans le sens d'un **renforcement parlementaire**, il serait possible d'indiquer seulement que le congrès établi dans le respect des prérogatives des autres institutions et des principes généraux de la loi organique statutaire son règlement intérieur.

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 publique⁽²³⁾; cela permet d'assurer l'indépendance absolue de ces fonctionnaires parlementaires par rapport à l'exécutif.

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 que l'on peut qualifier d'« *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 agent 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.

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 Parlements⁽²⁴⁾ 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 plusieurs fois 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, 2^{ème} alinéa de la loi organique statutaire n°99-209 du 19 mars 1999 permet déjà de voter des budgets annexes⁽²⁵⁾.

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 (à 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 interne 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).

23.Cf. Union Interparlementaire (UIP) - « Étude comparative sur l'administration parlementaire », Genève, 2020.

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

25. « 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 1^{er} 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 (...) ».

1

L'AUTONOMIE DU PARLEMENT

PROPOSITION 1 DE LA CIEI CATÉGORIE 1, 2 OU 3

Afin de renforcer l'institution et son autonomie fonctionnelle, administrative et budgétaire, la CIEI recommande :

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.

- 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).

CATÉGORIE 1

La CIEI recommande que sur les trois points évoqués ci-dessus, à savoir l'autonomie fonctionnelle, administrative et budgétaire réelle du congrès, le Comité Technique puisse procéder à un bilan de l'existant et formuler

des préconisations à l'attention de la CIEI en se fondant sur le fonctionnement d'autres assemblées parlementaires. À 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. Le Comité Technique, lors de ces analyses et comparaisons, il devrait donc pouvoir s'entretenir avec et s'appuyer efficacement également sur des administrateurs des assemblées de la région pacifique et/ou des chercheurs issus de cette même région.



Salle des commissions du congrès

2 LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION

Lors de l'analyse des réponses au questionnaire par les élus ainsi que dans les échanges qui ont eu lieu par visioconférence pendant la crise sanitaire, 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, pour la discussion en commission puis en séance publique. Aussi 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 ultérieurement cette perception. De même, certains considèrent 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 maternelle⁽²⁶⁾.

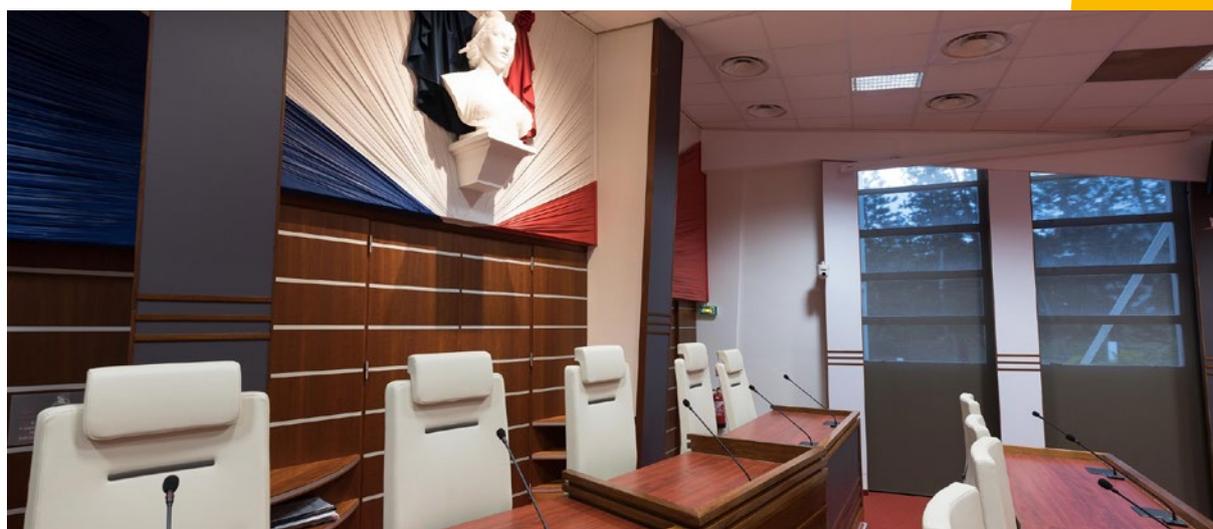
La Nouvelle-Calédonie utilise notamment pour la rédaction des textes législatifs et réglementaires la linguistique et les recommandations du « Guide

pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires » élaboré conjointement par les membres du Conseil d'État et le Secrétariat Général du Gouvernement français.

Ce type de guide n'est pas toutefois une spécificité française puisqu'il existe, sous des formes différentes, également dans de nombreux pays y compris de la région Pacifique⁽²⁷⁾.

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 de « *ne faire que des textes nécessaires, bien conçus, clairement écrits et juridiquement solides* »⁽²⁸⁾ est partagé par l'ensemble de ses membres.

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



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

27. 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/>

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

Ainsi la CIEI, afin d'assurer la promotion de lois d'une plus grande qualité⁽²⁹⁾, propose la création d'un **comité composé d'experts/ juristes indépendants** qui pourrait s'assurer préalablement au dépôt d'un texte d'origine gouvernementale ou parlementaire de sa qualité.

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* »⁽³⁰⁾ 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 2016⁽³¹⁾ et a revu et complété le précédent en le remplaçant.

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 commissaires⁽³²⁾.

Ce type de comité peut être aussi composé, dans certains pays, par des élus et être internalisé dans le Parlement⁽³³⁾.

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-Zélande⁽³⁴⁾ dont les membres sont nommés par le Procureur General « *Attorney-General* ».

La CIEI estime aussi que le Comité Technique d'experts pourrait également procéder, dans le



cadre de la mission qui lui a été confiée, à un bilan de la production législative et réglementaire du congrès par exemple depuis 2014 (quatrième et cinquième mandature en cours) et formuler à son tour des préconisations d'ordre technique pour atteindre l'objectif d'une législation de qualité.

Le Comité Technique pourra toutefois prendre en considération également et autant que nécessaire tout élément issu du minutieux travail de reconstitution des travaux de l'institution depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 entrepris par l'administration du congrès sous l'impulsion du Président du congrès et de son Secrétaire Général.

29. 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 et sans controverse, la solution précise dans un cas concret. Également pour l'analyse du cas français : Ludovic Benezec, « 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.

30. 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

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

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

33. 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.

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



LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION

PROPOSITION 2 DE LA CIEI CATÉGORIE 1, 2 OU 3

La CIEI a pris note du souhait des élus du congrès de disposer de plus de temps pour légiférer et considère 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.

CATÉGORIE 1

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 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 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.

CATÉGORIE 1

La CIEI recommande que le Comité Technique puisse d'une part évaluer la possibilité que l'administration dispose de son propre code de rédaction de texte et d'autre part proposer 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 entre les institutions européennes) permettant d'optimiser la phase parlementaire du processus législatif et/ou budgétaire.

CATÉGORIE 2 OU 3

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

Convaincue que la relation entre le temps et la qualité de la législation demeure fondamentale, afin de permettre aux élus d'assurer pleinement leur fonction de législateur et au débat parlementaire de se dérouler dans des meilleures conditions au lieu 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 n°8 sur l'exclusivité du mandat des membres du congrès).





3 LA CAPACITÉ D'INITIATIVE DU PARLEMENT

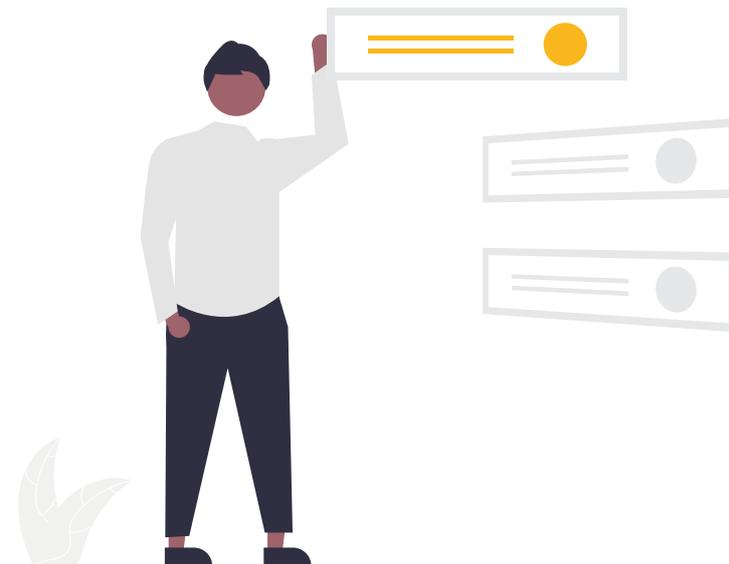
Lors de l'analyse du fonctionnement du congrès, la CIEI a souhaité vérifier dans quelle mesure il dispose d'une prérogative d'initiative, si et comment ce droit d'initiative concurrent avec le gouvernement est utilisé par ses membres et, enfin, s'il existe ou non des restrictions s'appliquant aux textes 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 au questionnaire des élus ainsi que lors des entretiens, la plupart des élus (y compris les nouveaux 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 dérivée⁽³⁵⁾.

Même si la plupart des élus semblent utiliser le droit d'amendement et ne pas mettre en avant de revendications particulières sur cet aspect, dans le système actuel, on peut constater deux tendances :

- Que l'utilisation du droit d'amendement est la plupart du temps exercé au niveau des groupes politiques et non à titre individuel,
- Que le droit d'amendement est exercé en séance publique ou en commission permanente, c'est-à-dire assez tardivement, ce qui a un impact certain sur le temps parlementaire.

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, la rédaction des textes, l'accompagnement et le support tout au long du processus législatif jusqu'à l'adoption du texte.



35. Cf. article 73 de la loi organique statutaire : « L'initiative des lois du pays et des délibérations appartient concurrentement au gouvernement et aux membres du congrès ». Également cf. articles 43 et suivants du règlement intérieur. À 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 ».

Il apparaît d'après les témoignages 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 en termes de besoins à satisfaire).

La CIEI constate que la capacité d'initiative du Congrès apparaît comme suffisante. Néanmoins le Comité Technique pourrait évaluer le ratio entre les propositions déposées et celles qui sont réellement soumises au vote. Il pourrait ensuite présenter les conclusions à la CIEI.

3 LA CAPACITÉ D'INITIATIVE DU PARLEMENT

PROPOSITION 3 DE LA CIEI CATÉGORIE 1

La CIEI recommande que le Comité Technique procède à 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, le Comité Technique 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 pleinement et sans contraintes leur capacité d'initiative, et d'autre part, sous un registre différent, il serait utile de connaître si et comment lesdites propositions après leur adoption ont été mises en œuvre par exemple par les textes d'application pris par le gouvernement.



4 LA RELATION 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. D'abord 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) puis pour l'incompatibilité du temps de la prise de décision avec celui traditionnellement assez long du débat parlementaire.

La CIEI a souhaité insérer le thème de la relation Parlement/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 dans la quasi-totalité des cas unanime.

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

- Une demande de l'amélioration des relations Parlement/Congrès en termes de planification concertée et d'optimisation des 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 régulière aux débats parlementaires dès lors que le membre en question est concerné par la décision a été également demandée en raison du taux d'absentéisme constaté) ;
- 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 plus le congrès en amont dans l'anticipation de décisions et de perspectives concernant le pays et les politiques publiques à mettre en œuvre dans de domaine de compétence de la Nouvelle-Calédonie ;
- D'assurer ensuite le suivi parlementaire de la mise en œuvre des décisions gouvernementales (politiques publiques et législation/règlementation) afin de prévenir tout excès de la part de l'exécutif.

LE RÔLE DU CONGRÈS

- › **Examine** les projets de textes du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les propositions des membres du congrès
- › **Vote** des lois du pays, des délibérations et les budgets de la Nouvelle-Calédonie
- › **Adopte** également des avis, des résolutions et émet des vœux
- › **Élit** et contrôle le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
- › **Exprime** le point de vue des Calédoniens des trois provinces
- › **Favorise** le débat citoyen

La CIEI propose trois pistes pour renforcer le rôle du congrès (dont certaines méritent d'être évaluées en termes de faisabilité par le Comité Technique) :

- La conclusion entre l'exécutif et le congrès de protocoles et/ou procédures informelles⁽³⁷⁾; 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 annuelle des travaux législatifs et réglementaires, de présence des membres de l'exécutif aux réunions du congrès, de mise en place d'une coopération plus structurée afin d'évaluer l'effectivité du droit applicable en vue de l'améliorer par le biais d'une législation future ou d'une simplification législative etc) ; cette piste devrait faire l'objet d'un approfondissement et d'une étude de faisabilité par le Comité Technique par rapport à l'état du droit applicable à ce jour ;
- 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 la réponse au questionnaire 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



Mission d'Information dédiée à la gestion de crise Covid-19, le 17 août 2021

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'enquête ; la constitution d'une seconde commission d'enquête concernant la gestion de la crise sanitaire Covid-19 n'a pas abouti en 2021⁽³⁸⁾.

- La réalisation d'une étude par le Comité Technique 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 ; cela semble aussi déterminant pour assurer la qualité de la législation (cf. chapitre 2 ci-après).

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.

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 relative à la Nouvelle-Calédonie et de l'article 19 du règlement intérieur du congrès. La délibération encadrant la création d'une commission d'enquête doit nécessairement 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.

En raison de l'encadrement très strict d'une telle commission, à ce jour, 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 1^{er} octobre 2013. En 2021 les groupes Calédonie Ensemble, l'Union Calédonienne, FLNKS & Nationalistes & Éveil Océanien ont déposé le 12 avril 2021 une proposition de résolution portant création d'une commission d'enquête pour l'évolution des politiques publiques face à la crise sanitaire de la Covid-19. La proposition de résolution toutefois n'a pas eu de suite après un passage et une discussion au sein de la commission intérieure compétente du congrès.



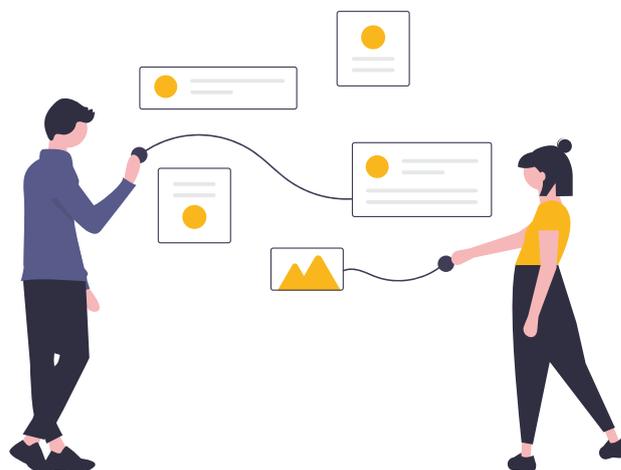
LA RELATION ENTRE LE PARLEMENT ET L'EXÉCUTIF

PROPOSITION 4 DE LA CIEI CATÉGORIE 1

La CIEI propose de développer la relation entre le congrès et l'exécutif en utilisant des outils traditionnellement utilisés pour assurer ce qu'en général on définit comme 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 5 DE LA CIEI CATÉGORIE 1

La CIEI propose la réalisation d'une étude par le Comité Technique 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.

5 LE STATUT DU PARLEMENTAIRE

Dans les assemblées parlementaires, les élus représentent la Nation, votent la loi et 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 1 ci-dessous) des autres pouvoirs par l'octroi d'un statut protecteur du membre du Parlement pendant la durée de son mandat⁽³⁹⁾.

Il existe dans la plupart des pays 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 en général une personne indépendante (le déontologue) est désignée 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 leur statut 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 n°99-209 du 19 mars 1999 ;
- L'absence d'un code de déontologie ou similaire auquel les élus seraient astreints ;
- Un cumul des mandats de conseillers provincial et de conseiller au congrès (dans l'esprit de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 au moment de sa signature) qui est assez atypique et qui semble affecter tant le statut des membres du congrès (qui n'ont pas un mandat exclusif et ne sont pas élus au suffrage universel direct pour siéger au congrès) que leur activité de parlementaire en raison des contraintes d'agenda (activité pendant les semaines congrès et les semaines province), de déplacement depuis leur domicile (notamment pour les élus de la province Nord et de la Province des Îles).



39. 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

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 par le Comité Technique dans le cadre de ses missions. Ce statut pourrait traiter (sans que cette liste ne soit exclusive et en laissant toute latitude au Comité Technique) des immunités classiques (irresponsabilité, inviolabilité, incompatibilités, interdictions, déclaration de patrimoine, d'intérêts et d'activités etc.).

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 auxquels ils se soumettraient (autosaisine pour la création d'une annexe au règlement intérieur du Congrès).**

Le « Protecteur des Citoyens », s'il est institué (cf. chapitre 7 du présent rapport intermédiaire), pourrait apporter son assistance de par des avis sur ce type de sujet.

Enfin sur le troisième point, la CIEI propose qu'une réflexion puisse être menée au moment du futur statut du territoire dans le sens d'un renforcement parlementaire du congrès en tant qu'assemblée législative du pays et dont ses membres, élus au suffrage universel direct, auraient un mandat exclusif et distinct de celui de la province.

5

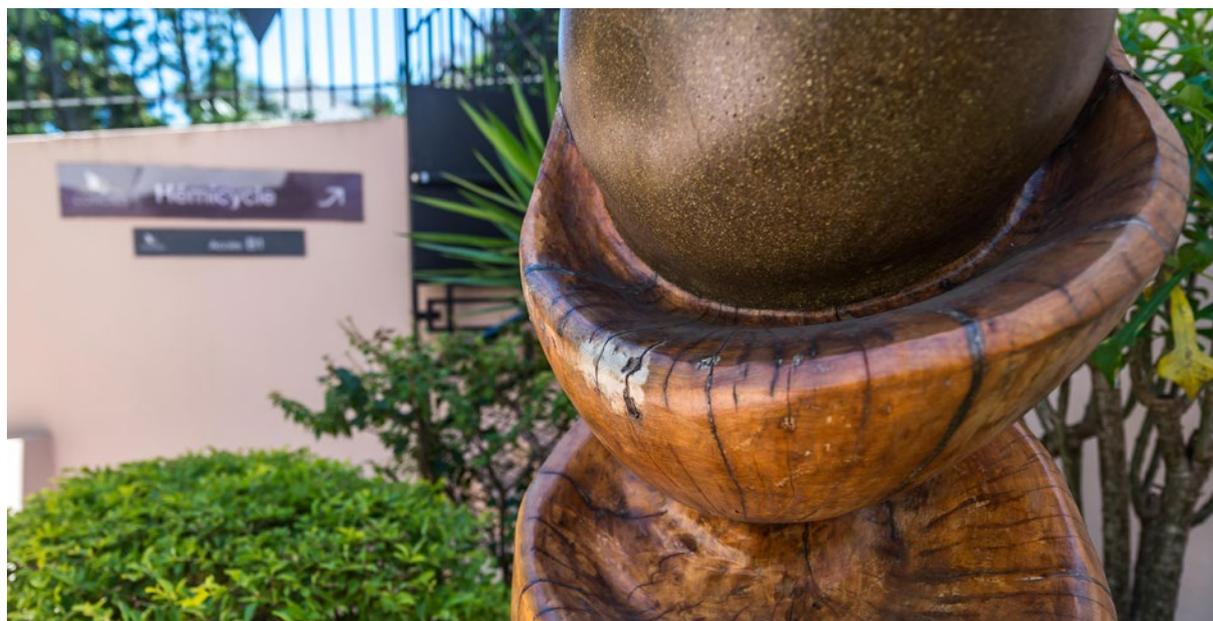
LE STATUT DU PARLEMENTAIRE

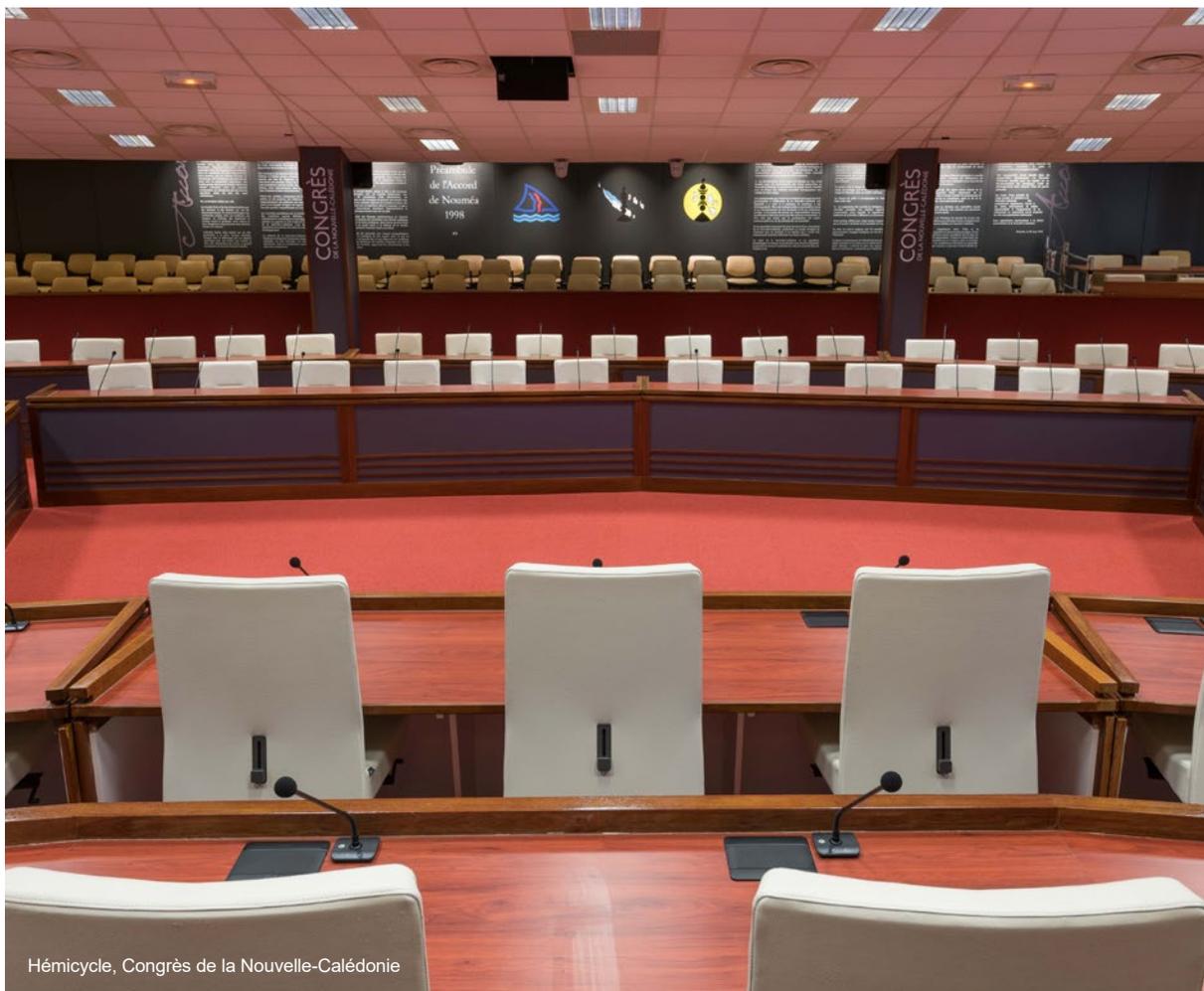
PROPOSITION 6 DE LA CIEI CATÉGORIE 1, 2 ET 3

Afin de préserver les élus du congrès pendant l'exercice de leur mandat, la CIEI propose, à terme 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 être réalisé par le Comité Technique dans le cadre de ses missions.

Ce même Comité Technique pourrait également déterminer un phasage entre des mesures qu'il est possible de mettre en place sans modification de la loi organique statutaire et d'autres qui nécessitent en revanche soit une modification de la loi organique statutaire soit une intégration dans le futur statut.





Hémicycle, Congrès de la Nouvelle-Calédonie

5

LE STATUT DU PARLEMENTAIRE

PROPOSITION 7 DE LA CIEI 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 du débat et du consensus dégagé au sein de l'assemblée parmi toutes les forces politiques représentées.

5

LE STATUT DU PARLEMENTAIRE

PROPOSITION 8 DE LA CIEI CATÉGORIE 2 ET 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. Cette idée s'inscrit dans l'objectif de renforcement parlementaire envisagé par l'institution et pourrait consolider la légitimité et la démocratie 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 ».

6 LA DURÉE DU MANDAT ET LE 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 permanente et celle des commissions intérieures, lors de la première 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 au questionnaire).

La CIEI est parvenue au constat que le **renforcement parlementaire** recherché passe par un dédouanement 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 mandature**⁽⁴¹⁾ ; même si à ce jour, le règlement intérieur en vigueur contient déjà des indices concernant l'impartialité de la fonction de Président d'assemblée⁽⁴²⁾, il apparaît nécessaire à la CIEI que le « devoir d'impartialité » du Président du congrès soit expressément inscrit dans les textes⁽⁴³⁾.

41. 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 Has-sal (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 intermédiaire car, malgré sa date de publication, donne un bon aperçu comparatif des Parlements de la région pacifique et de leur fonctionnement.

42. 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 ».

43. Il existe dans le monde deux modèles principaux et opposés de Présidence d'assemblée parlementaire. Aux États-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 1^{er} février 2022, « Les Présidents d'Assemblée parlementaire, un rôle en transformation (analyse comparée) ».

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 auprès de l'opinion publique 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 membres⁽⁴⁴⁾.

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 ans⁽⁴⁵⁾.

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.

Aussi, 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 1^{er} du règlement intérieur⁽⁴⁶⁾.



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

44. 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.

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

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

6

LA DURÉE DU MANDAT ET LE RÔLE IMPARTIAL DU PRÉSIDENT

PROPOSITION 9 DE LA CIEI CATÉGORIE 2

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

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.

6

PROPOSITION 10 DE LA CIEI 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 délègue à l'un(e) de ses vice-président(e)s la fonction de porte-parolat de l'institution ainsi que la communication institutionnelle parlementaire ou qu'il l'exerce.



7 L'OMBUDSMAN

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 parlementaire⁽⁴⁷⁾.

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* »⁽⁴⁸⁾ 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* »⁽⁴⁹⁾ 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 »⁽⁵⁰⁾. 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* »⁽⁵¹⁾.

47. 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 Boustia « 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 Ombudsmans 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'État de droit (rapport M. Henri-François Gautrin), 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/>

48. Rhita Boustia, Ibidem.

49. 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.

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

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

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 »⁽⁵²⁾ 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 pacifique⁽⁵³⁾. 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'État nomme la personne qui lui est proposée par la Chambre des députés qui la désigne 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 Venise⁽⁵⁴⁾ et par l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie⁽⁵⁵⁾.

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

- Pourrait être une personnalité indépendante retenue et nommée par le congrès par une 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 hongrois⁽⁵⁶⁾, 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 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 personnel) ;

- 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.

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

53. 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/>

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

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

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



7

L'OMBUDSMAN PARLEMENTAIRE

PROPOSITION 11 DE LA CIEI CATÉGORIE 2 OU 3

Dans une optique de renforcement parlementaire, de renforcement de la démocratie, du respect des minorités notamment ethniques et des sensibilités liées au genre, 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.

8

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, leur avenir sont prises.

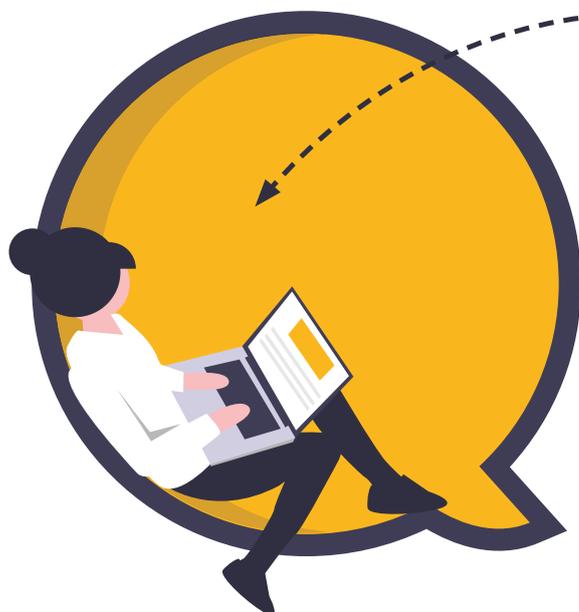
Les dernières décennies ont été caractérisées par l'instauration d'une distance entre les citoyens et les institutions. La tendance semble se renverser plus récemment et cette distance, qui confine dans certains cas à la méfiance, semble céder la place désormais à un intérêt croissant des nouvelles générations pour des sujets sociétaux comme la préservation de l'environnement, le changement climatique, la revendication d'une participation/association active aux décisions qui les concernent. Des formes de démocratie participative spontanées se sont développées dans plusieurs pays et les Parlements, selon leur tradition, 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 communautés⁽⁵⁷⁾.

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 moment d'échange entre les citoyens, les élus et des experts/invités sur des thèmes d'actualité ou d'intérêt général. 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 (avant avec les textes déposés sur le bureau du congrès en amont du débat parlementaire et du processus décisionnel et très récemment avec 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 encore 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.



57. L'étude d'image Quid Novi op. cit. est très utile sur le sujet. Selon les Calédoniens le congrès arrive en 3^{ème} position après l'État 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 serait 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 de 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 large nombre de documents produits par l'institution et en assurer la conservation et la préservation dans le temps ;

- Développer une voie de communication parlementaire dédié, structurée et régulière⁽⁵⁸⁾ (par exemple des briefings réguliers à cadence mensuelle, publication d'informations officielles dans les journaux locaux, programmes TV ou 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 (cette communication pourrait être 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 n° 10 de la CIEI) ; 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 pourrait être également étudiée à moyen terme ;
- Prévoir, à terme, la possibilité pour les citoyens/ associations/société civile de présenter une pétition (à des conditions à définir et avec un filtre parlementaire pour celles qui peuvent déboucher sur une proposition de loi). À noter que dans l'étude d'image Quid Novi réalisée en décembre 2020⁽⁶⁰⁾ 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* ».



58. Ces nouvelles actions de communication s'ajouteraient à celles déjà réalisées à ce jour par le service communication du congrès. Il a été rappelé que depuis le 1^{er} 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. À noter qu'en Nouvelle-Calédonie sur 10 habitants, 8 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, comme il est d'usage, il 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.

60. Cf. Étude d'image Quid Novi op. cit.



LES RELATIONS DU PARLEMENT AVEC LA SOCIÉTÉ

PROPOSITION 12 DE LA CIEI 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 :

- 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 des 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,

- La poursuite de sa politique de transparence par 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, et,

- La prévision, à terme, de la possibilité pour les citoyens/associations/société civile de présenter une pétition selon des conditions qui restent à définir).



9

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, à ce jour a créé déjà un réseau de coopération interparlementaire assez étendu en Europe et dans la région Pacifique⁽⁶²⁾.

62. 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 (2016), l'Assemblée de Corse (2018), le Parlement des Îles Fidji (2019), le groupe 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/>

Dès 2013 le congrès a créé une commission des relations extérieures. Depuis 2018 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 notamment grâce à l'utilisation des nouveaux outils numériques l'isolement auquel pourraient être exposés les élus du fait de la position géographique de la Nouvelle-Calédonie.

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, inexistant 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 13 DE LA CIEI 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) »⁽⁶³⁾, à l'« Asia-Pacific Parliamentary Forum »⁽⁶⁴⁾ et à l'« Association of Pacific Island Legislatures »⁽⁶⁵⁾.



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

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

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

CONCLUSIONS

Ce rapport est un rapport d'étape. 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 deux 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%)⁽⁶⁶⁾* » par rapport à 2014.

À 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.

66. Cf. Étude d'image Quid Novi op. cit.

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, comme indiqué au début de ce rapport intermédiaire, 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 intermédiaire vont toutes en ce sens. Il n'est pas proposé toutefois de transposer « *en l'état* » des dispositifs

ou des mécanismes existants ailleurs. Cela entrainerait 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 ses 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 « **maisons 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.**





Commission Internationale
d'Experts Indépendants

