

Commentaire des décisions n° 99-409 DC et n° 99-410 DC du 15 mars 1999

Loi relative à la Nouvelle-Calédonie

Loi organique
relative à la Nouvelle-Calédonie

Au cours de sa séance du 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel a examiné deux lois relatives à la Nouvelle-Calédonie qui lui avaient été déférées par le Premier ministre le 16 février 1999, la première (loi organique n° 99-209) sur le fondement du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, la seconde (loi ordinaire n° 99-210) sur le fondement du deuxième alinéa du même article.

Ces deux lois, l'une organique, l'autre ordinaire, mettent en oeuvre l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998. Elles sont prises en application de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 qui a inséré dans la Constitution un titre XIII intitulé " dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie " comprenant les articles 76 et 77.

L'examen des deux textes a conduit le Conseil constitutionnel à déclarer non conformes à la Constitution le 5° du I de l'article 195 et le quatrième alinéa de l'article 217 de la loi organique, ainsi que le dernier alinéa du A de l'article 10 de la loi ordinaire. Ont été également déclarés contraires à la Constitution l'article 194 de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, ainsi que les dispositions de cette loi inséparables de son article 194.

Le Conseil constitutionnel s'est, au préalable, prononcé sur les normes de référence applicables et l'étendue du contrôle exercé sur la loi organique prévue à l'article 77 de la Constitution " pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies [par l'accord de Nouméa] et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre ".

L'accord de Nouméa dérogeant à plusieurs règles ou principes de valeur constitutionnelle, notamment en ce qui concerne l'exercice des droits politiques et l'accès à l'emploi local, le Conseil constitutionnel a rappelé que, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, le pouvoir constituant, qui est souverain, peut introduire dans la Constitution " des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle, ces dérogations pouvant n'être qu'implicites " (cf. 92-312 DC du 2 sept. 1992, Rec. p. 76).

Il a toutefois précisé que " de telles dérogations ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en oeuvre de l'accord ". Toute dérogation à un principe ou règle de valeur constitutionnelle ne peut en effet qu'être d'interprétation stricte : c'est la raison pour laquelle, dans le cas où l'accord de Nouméa peut admettre deux interprétations, la lecture la moins dérogatoire est seule susceptible d'être retenue.

En raison du changement des circonstances de droit résultant de l'accord de Nouméa, le Conseil constitutionnel a par ailleurs entendu procéder à l'examen de l'ensemble du texte déféré, alors même que de nombreuses dispositions de ce texte se bornaient à reprendre celles de la loi référendaire du 9 novembre 1988 ou encore de lois organiques déclarées conformes à la Constitution.

La procédure suivie pour l'adoption de la loi organique a été déclarée conforme à la Constitution, dès lors notamment que, comme le prévoyait l'article 76 de la Constitution, il a été procédé à la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie sur les dispositions de l'accord de Nouméa, et que le projet de loi a été transmis pour avis au congrès du territoire en application de l'article 77.

Bien que les assemblées de province ne soient pas au nombre des institutions de la Nouvelle-Calédonie énumérées par l'article 2 de la loi, alors que le point 2 de l'accord de Nouméa leur reconnaît cette qualité, la loi organique ne méconnaît pas pour autant l'article 77 de la Constitution dès lors que l'ensemble des dispositions de la loi organique, notamment celles de son titre IV, confèrent implicitement mais nécessairement à ces assemblées la qualité d'institutions de la Nouvelle-Calédonie : c'est la première " réserve " formulée par la décision.

Le titre premier de la loi organique est relatif au " statut civil coutumier " et à la " propriété coutumière ".

S'agissant des modes d'acquisition du statut civil coutumier, dont l'article 75 de la Constitution reconnaît l'existence à côté du statut civil commun, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation en ce qui concerne l'article 10 de la loi organique. Il a en effet considéré que cette disposition, qui précise qu'à le statut civil coutumier l'enfant dont le père et la mère ont eux-mêmes ce statut, devait être entendue comme s'appliquant également à l'enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard d'un seul parent de statut civil coutumier. Cette réserve découle directement de l'application des règles de droit civil relatives à l'état des personnes et à la filiation. Par ailleurs, si la filiation de cet enfant vient à être établie à l'égard de l'autre parent, ces mêmes règles impliquent qu'il ne conserve le statut civil coutumier que si ce parent a lui-même ce statut.

Le titre II de la loi organique est relatif aux " compétences " et comprend les articles 20 à 61.

Conformément au préambule et aux points 2 et 3.1.1. de l'accord de Nouméa, l'article 24 de la loi organique permet au Congrès de la Nouvelle-Calédonie de favoriser l'accès à l'emploi local " des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence ". Il appartiendra néanmoins aux " lois du pays " de fixer cette " durée suffisante de résidence " " en se fondant sur des critères objectifs et rationnels en relation directe avec la promotion de l'emploi local, sans imposer de restrictions autres que celles strictement nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord de Nouméa ". C'est la seconde réserve formulée par le Conseil constitutionnel. Sa portée est à rapporter au contrôle qui lui revient sur les " lois du pays " prévues à l'article 24 de la loi organique.

Le titre III de la loi déférée est consacré aux " institutions de la Nouvelle-Calédonie " et comprend les articles 62 à 163.

L'article 77 de la Constitution habilite la loi organique à déterminer, conformément à l'accord de Nouméa, les conditions dans lesquelles " certaines catégories d'actes de l'assemblée

délibérante pourront être soumises, avant publication, au contrôle du Conseil constitutionnel ". Les articles 99 à 107 de la loi organique définissent le régime juridique des " lois du pays ", délibérations du congrès ayant force de loi. L'article 104 prévoit en particulier qu'une loi du pays doit avoir fait l'objet d'une nouvelle délibération pour être déférée au Conseil constitutionnel. La recevabilité du recours est subordonnée, a précisé le Conseil, à ce que les dispositions contestées d'une loi du pays aient fait l'objet d'une nouvelle délibération. A contrario, les dispositions de la loi non contestées n'auront pas à être soumises à nouvelle délibération pour que le recours soit recevable. Prises dans le respect de l'habilitation prévue par l'article 77, ces dispositions ont été jugées conformes à la Constitution.

Le titre IV de la loi, relatif aux " provinces ", a été déclaré conforme à la Constitution.

Le titre V est relatif " aux élections au congrès et aux assemblées " de province.

Le chapitre II de ce titre est consacré au corps électoral et aux listes électorales pour les élections au congrès et aux assemblées de province. Il comprend les articles 188 et 189.

L'article 188 de la loi organique définit le corps électoral restreint appelé à désigner les membres du congrès et des assemblées de provinces. Celui-ci comprend notamment les électeurs " inscrits sur le tableau annexe et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de provinces ".

Le tableau annexe est, quant à lui, défini par le I de l'article 189 comme comprenant les électeurs qui ne sont admis à participer qu'aux autres élections (présidentielles, législatives, municipales et européennes).

Il résulte des termes mêmes des articles précités que, quelle que soit la date de son installation en Nouvelle-Calédonie, même postérieure à 1998, un Français qui, à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province, est inscrit sur le tableau annexe et justifie de dix années de résidence en Nouvelle-Calédonie est appelé à élire les membres de ces assemblées et doit être admis à la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie.

Sur cette définition du " corps électoral restreint ", seule conforme à la volonté du constituant éclairée par les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de juillet 1998, le Conseil ne pouvait faire prévaloir l'interprétation excluant du corps électoral restreint les personnes inscrites au tableau annexe après 1998. En effet, en raison de son ampleur, l'atteinte portée au principe d'égalité par l'exclusion des nationaux installés après 1998 et justifiant de dix années de résidence continue n'aurait pu trouver de fondement constitutionnel que dans des stipulations expresses de l'accord de Nouméa faisant définitivement obstacle à la participation des nationaux français installés en Nouvelle-Calédonie après le 8 novembre 1998 à l'élection des assemblées de province et du congrès.

L'article 195 de la loi organique a donné au Conseil constitutionnel l'occasion de faire pour la première fois application de sa jurisprudence relative au contrôle de constitutionnalité des lois promulguées (déc. n° 85-187 DC du 25 janv. 1985, Rec. p. 43) en déclarant non conformes à la Constitution des dispositions en vigueur depuis quatorze ans.

Le 5° du I de l'article 195 de la loi organique rendait en effet applicable la peine " automatique " d'inéligibilité frappant les faillis en vertu de l'article 194 de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises. Or cette

peine, qui ne fait l'objet d'aucune appréciation de la part du juge, est contraire au principe de nécessité des peines, énoncé à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs déjà souligné dans ses observations sur les élections législatives de 1997 (JO du 12 juin 1998, p. 8927) que " la peine automatique d'inéligibilité appelle de sérieuses réserves au regard des principes de la nécessité des peines, des droits de la défense et du procès équitable ".

En conséquence, le Conseil constitutionnel a déclaré non conformes à la Constitution, non seulement le 5° du I de l'article 195 de la loi organique qui lui était soumise, mais encore l'article 194 de la loi du 25 janvier 1985 et les dispositions de la loi de 1985 inséparables de son article 194.

Si, par sa décision n° 85-183 DC du 18 janvier 1985, le Conseil avait implicitement déclaré conformes à la Constitution les dispositions en cause, l'évolution du droit constitutionnel et conventionnel, au cours des quatorze années écoulées, légitimait un changement de jurisprudence sur la question des peines automatiques. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que l'autorité qui s'attache à ses décisions en vertu de l'article 62 de la Constitution ne lui est pas opposable de la même manière qu'aux pouvoirs publics, aux administrations et aux juridictions ordinaires. Il reste maître de sa jurisprudence et sa lecture de la Constitution doit pouvoir évoluer au fil du temps.

Les titres VI à VIII de la loi organique relatifs au Haut commissaire de la République et à l'action de l'État n'appelaient aucune critique de constitutionnalité.

Le titre IX de la loi organique est consacré à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, en particulier son article 217. Le Conseil a considéré qu'il résulte clairement des dispositions du point 5 de l'accord de Nouméa, consacré à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, qu'en cas de réponse négative à la première consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, une deuxième consultation doit être organisée au cours de la deuxième année suivant la première, et qu'en cas de réponse négative à celle-ci une troisième consultation doit également être organisée; la réunion du comité des signataires de l'accord de Nouméa visant à examiner la situation née de réponses négatives successives ne peut intervenir, quant à elle, qu'à l'issue de trois consultations.

Le Conseil a, en premier lieu, formulé une réserve d'interprétation concernant le deuxième alinéa de l'article 217 : alors que cet alinéa précise qu'une deuxième consultation sur l'accession à la pleine souveraineté " peut être organisée à la demande écrite du tiers des membres du congrès ", le Conseil constitutionnel a précisé que cette disposition " doit être entendue comme imposant l'organisation d'une deuxième consultation ".

En second lieu, il a considéré que le quatrième alinéa du même article, qui prévoit la réunion du comité des signataires dès l'issue de la deuxième consultation, est contraire à la Constitution en tant qu'il méconnaît l'obligation faite au législateur organique par l'article 77 de la Constitution de respecter les orientations définies par l'accord de Nouméa et de fixer les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre.

Le Conseil a précisé que le législateur organique a l'obligation constitutionnelle de prévoir une troisième consultation en cas de réponse négative aux deux précédentes.

Les autres dispositions du titre IX de la loi organique ont été déclarées conformes à la Constitution.

Examinant le titre X de la loi, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions de l'article 58, relatives au détachement et à l'intégration des fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale, de l'article 61 relatives à la titularisation dans la fonction publique de l'État d'agents non titulaires de l'État, et de l'article 207 relatives à la présidence des chambres territoriales des comptes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, ne présentaient pas de caractère organique.

Si l'adoption de dispositions de nature non organique dans une loi organique n'est pas une irrégularité constitutive d'une inconstitutionnalité, il n'en est pas de même s'agissant de l'adoption dans une loi ordinaire de dispositions revêtant un caractère organique. Examinant la loi ordinaire relative à la Nouvelle-Calédonie, le Conseil a donc conclu à la non conformité à la Constitution du A de l'article 10 de la loi. Cette disposition, qui prévoyait la procédure selon laquelle le Haut-commissaire pouvait déférer à la Section du contentieux du Conseil d'État certains actes pris par les autorités de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province, avait trait en effet au fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et, comme telle, relevait de la compétence du législateur organique