

Décision n° 2011-633 DC du 12 juillet 2011

*Loi organique modifiant l'article 121
de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999
relative à la Nouvelle-Calédonie*

Le projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a été délibéré en conseil des ministres le 25 mai 2011 et a été déposé le même jour sur le bureau du Sénat. Il a été adopté par ce dernier le 15 juin 2011 et par l'Assemblée nationale, sans modification, le 29 juin 2011.

Par sa décision n° 2011-633 DC du 12 juillet 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi organique conforme à la Constitution, en formulant deux réserves d'interprétation.

I. – La procédure parlementaire

Trois règles procédurales devaient particulièrement être respectées.

A. – La consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie

Elle est exigée par l'article 77 de la Constitution. Ses modalités sont fixées par l'article 90 de la loi organique :

« *Le congrès est consulté par le haut-commissaire :*

« *1° Sur les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie ;*

« *2° Sur les projets d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, lorsqu'ils sont relatifs à la Nouvelle-Calédonie.*

« *Ces consultations doivent intervenir, au plus tard, avant l'adoption du projet de loi ou de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée saisie. Toutefois, les avis portant sur les projets de loi qui, dès l'origine, comportent des dispositions relatives à l'organisation particulière de la*

Nouvelle-Calédonie doivent être rendus de façon implicite ou expresse avant l'avis du Conseil d'État. (...)

« Le congrès dispose d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du haut-commissaire. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné. (...) »

En l'espèce, le congrès de la Nouvelle-Calédonie avait été consulté, selon la procédure d'urgence, par lettres du haut-commissaire de la République des 29 avril et 2 mai 2011. Il avait rendu son avis le 6 mai 2011, soit avant l'avis du Conseil d'État du 19 mai 2011 comme l'exige l'article 90 de la loi organique dès lors que le projet comportait, dès l'origine, *« des dispositions relatives à l'organisation particulière de la Nouvelle-Calédonie »*¹.

B. – Le dépôt du projet de loi devant le Sénat

Aux termes de la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution : *« Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat. »*

Le projet de loi étant relatif à la composition du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avait trait à l'organisation de cette collectivité. Il devait donc être soumis, comme il l'a été, en premier lieu au Sénat.

C. – La discussion du projet de loi organique

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution : *« Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. »*

La procédure accélérée ayant été engagée par le Gouvernement en application de l'article 45 de la Constitution, le délai de quinze jours entre le dépôt du projet de loi et la délibération de la première assemblée saisie devait être respecté. En l'espèce, il l'a été puisque, le projet ayant été déposé le 25 mai 2011, il n'a été soumis à la délibération du Sénat que le 15 juin 2011.

¹ Cette règle trouve son fondement dans la réserve énoncée dans le considérant 20 de la décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 portant sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

II. – Le droit en vigueur

Les membres du gouvernement de Nouvelle-Calédonie sont élus à la représentation proportionnelle, par le congrès, à partir de listes présentées par les groupes politiques constitués au congrès en application de l'article 79 de la loi organique. Les candidats figurant sur les listes peuvent ou non être membres du congrès. Leur présentation par un groupe politique du congrès est un préalable obligatoire. Le nombre des membres du gouvernement, compris entre cinq et onze, est fixé préalablement à son élection par délibération du congrès. Il est, en règle générale, de onze.

La composition de l'exécutif local, qui doit refléter de façon équilibrée les grandes sensibilités locales, est une exigence du point 2.3 de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie, signé à Nouméa le 5 mai 1998, dit « Accord de Nouméa », aux termes duquel :

« L'exécutif de la Nouvelle-Calédonie deviendra un gouvernement collégial, élu par le congrès, responsable devant lui.

« L'exécutif sera désigné à la proportionnelle par le congrès, sur proposition par les groupes politiques de listes de candidats, membres ou non du congrès. L'appartenance au gouvernement sera incompatible avec la qualité de membre du congrès ou des assemblées de province. Le membre du congrès ou de l'assemblée de province élu membre du gouvernement est remplacé à l'assemblée par le suivant de liste. En cas de cessation de fonctions, il retrouvera son siège.

« La composition de l'exécutif sera fixée par le congrès.

« Le représentant de l'État sera informé de l'ordre du jour des réunions du gouvernement et assistera à ses délibérations. Il recevra les projets de décisions avant leur publication et pourra demander une seconde délibération de l'exécutif. »

Pour maintenir dans le temps l'équilibre de la composition gouvernementale, le statut prévoit que tout départ d'un membre du gouvernement entraîne son remplacement par le suivant de liste. Aux termes du premier alinéa de l'article 121 de la loi organique :

« Lorsqu'un membre du gouvernement cesse d'exercer ses fonctions, le candidat suivant de la liste sur laquelle celui-ci avait été élu le remplace. Ce

remplacement est notifié sans délai au président du congrès et au haut-commissaire, ainsi que, le cas échéant, au président de l'assemblée de province intéressée. »

Il y a rupture de cet équilibre lorsqu'il n'y a plus personne sur la liste. Aussi, afin de préserver le principe d'une garantie de représentation des minorités, le gouvernement en place est démissionnaire de plein droit et une nouvelle élection doit être organisée. C'est ce que prévoit le second alinéa du même article 121 :

« Lorsqu'il ne peut plus être fait application de l'alinéa précédent, le gouvernement est démissionnaire de plein droit et il est procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai de quinze jours. Le haut-commissaire en est informé sans délai. Le gouvernement démissionnaire assure l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement. »

L'article 121 ne permet pas de répondre à la situation dans laquelle un groupe politique démissionne en bloc du gouvernement dans le seul but d'entraver le bon fonctionnement des institutions.

III. – La constitutionnalité de la loi organique

L'article 1^{er} de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel donne une nouvelle rédaction à l'article 121 de la loi statutaire.

Il ne modifie toutefois pas le premier alinéa, cité ci-dessus, qui devient le paragraphe I.

En revanche, il remplace le second alinéa précité par les trois paragraphes suivants :

« II. – Lorsqu'il ne peut plus être fait application du I ou lorsque les membres d'une liste présentent simultanément une démission motivée, il est procédé comme il est dit aux III et IV.

« III. – Si le nombre de membres du gouvernement à remplacer est égal ou supérieur à la moitié de l'effectif déterminé conformément à l'article 109, ou s'il n'a pas été fait application du présent III dans les dix-huit mois précédents, le gouvernement est démissionnaire de plein droit et il est procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai de quinze jours. Le haut-commissaire en est informé sans délai. Le gouvernement démissionnaire assure l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement.

« IV. – Si le nombre de membres du gouvernement à remplacer est inférieur à la moitié de l'effectif déterminé conformément à l'article 109 et s'il a été fait application du III dans les dix-huit mois précédents, tout groupe politique dont la liste ne peut plus servir aux remplacements conformément au I a la faculté de notifier à tout moment au haut-commissaire et au président du congrès une nouvelle liste de candidats, en nombre égal à celui prévu au premier alinéa de l'article 110, dont l'éligibilité est vérifiée dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa du même article. Pour l'application des dispositions de la présente section faisant référence à l'élection des membres du gouvernement, l'enregistrement de la nouvelle liste de candidats dans les conditions fixées au présent IV vaut adoption de la liste de candidats à l'élection des membres du gouvernement conformément à l'article 110.

« Le gouvernement est réputé complet si la faculté prévue au précédent alinéa n'est pas exercée par le groupe intéressé. »

Ce système poursuit deux objectifs :

– dissuader les « *démissions collectives répétées* » à visée manœuvrière, en fixant un délai de carence de dix-huit mois pendant lequel le gouvernement ne peut plus être démissionnaire de plein droit, du moins si plus de la moitié de son effectif est encore en place. Le mécanisme de la démission d'office est ainsi maintenu dans son principe, mais son effet répétitif est limité. Lorsque la démission collective fait suite à une précédente démission de plein droit du gouvernement intervenue depuis moins de dix-huit mois et si plus de la moitié des postes gouvernementaux est encore pourvue, il n'y a plus ni démission d'office de tout le gouvernement, ni élection d'un nouveau gouvernement par le congrès. Le gouvernement fonctionne à effectif incomplet ;

– permettre une désignation complémentaire pour compléter à tout moment le gouvernement. Cette désignation complémentaire se présente comme une faculté que peut exercer, quand bon lui semble, le groupe qui n'est plus représenté. Il s'agit d'une « *clause de repentir* ».

Ces dispositions soulevaient une seule difficulté constitutionnelle au regard du point 2.3 de l'Accord de Nouméa, qui prévoit, rappelons-le, que « *l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie deviendra un gouvernement collégial, élu par le congrès* » et qu'il « *sera désigné à la proportionnelle par le congrès, sur proposition par les groupes politiques de listes de candidats, membres ou non du congrès* ».

Dans sa version adoptée, le texte précise que « *l'enregistrement de la nouvelle liste de candidats dans les conditions fixées au présent IV vaut adoption de la liste de candidats* », c'est-à-dire sans intervention du congrès.

Pour respecter la lettre de l'Accord de Nouméa, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation « directive » afin que ne figurent sur la nouvelle liste des candidats que des personnes ayant été initialement désignées par le congrès pour siéger au gouvernement. Ainsi, seuls les démissionnaires peuvent retrouver leur siège.

Cette liste doit, en principe, être complète comme l'exige le renvoi au premier alinéa de l'article 110 de la loi organique : « *Les listes de candidats, membres ou non du congrès, sont présentées par les groupes d'élus définis à l'article 79. Elles comprennent un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir augmenté de trois.* » Toutefois, dès lors que ne sauraient figurer sur la nouvelle liste que des personnes y ayant déjà figuré et que certaines d'entre elles ne peuvent plus ou ne veulent plus y figurer, le Conseil constitutionnel a précisé, par une seconde réserve d'interprétation neutralisante, que ne pouvait pas faire obstacle à l'établissement de cette « nouvelle liste des candidats » le renvoi opéré au premier alinéa de l'article 110. Il s'ensuit, d'une part, que l'adjonction sur cette liste de noms de personnes n'ayant pas été initialement désignées par le congrès pour siéger au gouvernement ne sera pas possible et que, d'autre part, une liste incomplète ne pourra pas faire l'objet d'une décision d'irrecevabilité.

Les autres dispositions de l'article 1^{er} de la loi organique ainsi que celles de son article 2, ne soulevant aucune question de constitutionnalité, ont été déclarées conformes à la Constitution.