

Recueil Dalloz 2000 p. 199

Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie

Jean-Christophe Car, Maître de conférences

1 - La nouvelle rédaction de l'art. 77, al. 1, de la Constitution, résultant de la loi constitutionnelle du 20 juill. 1998 (D. 1998, Lég. p. 297), habilite la loi organique à modifier l'organisation statutaire de la Nouvelle-Calédonie, en précisant en quatre points les domaines dans lesquels elle doit intervenir, « pour assurer (son) évolution dans le respect des orientations définies par l'accord » signé à Nouméa le 5 mai 1998. Le Conseil constitutionnel tire de cette formule le principe de l'intégration « des orientations définies par l'Accord de Nouméa » au bloc des normes de référence applicables à la loi organique examinée.

Il ne s'agit pas là d'une première. Dans d'autres circonstances, le Conseil constitutionnel avait déjà considéré que le pouvoir constituant pouvait introduire dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui dérogent à un principe ou à une règle de valeur constitutionnelle (Décis. n° 92-312 DC, 2 sept. 1992, *Maastricht II*, RJC I, p. 506) ; il en avait même tiré le principe de la soumission d'une loi organique à venir aux normes communautaires, contrôle qui a été réalisé dans la décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, par la confrontation de la loi organique relative au droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales aux dispositions spécifiques du traité instituant la Communauté européenne et à la directive du Conseil du 19 déc. 1994 (D. 1995, Lég. p. 220) qui en fixait les modalités.

Deux précisions sont néanmoins apportées par la décision examinée : que les dérogations constitutionnelles peuvent n'être qu'implicites, ce qui avait été antérieurement posé comme principe, mais qui se trouve ici réalisé ; que les mesures législatives qu'elles valident (qui seraient non conformes sans ces dérogations constitutionnelles) « ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en oeuvre de l'accord ». Cette indication a pu, au demeurant, nourrir une réserve d'interprétation ; ainsi des modalités prévues pour la mise en oeuvre de mesures de protection de l'emploi local au profit des détenteurs de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, qui trouvent, selon le Conseil constitutionnel, leur fondement constitutionnel dans l'Accord de Nouméa et qui prévoient la fixation, par les « lois du pays », pour chaque type d'activité professionnelle et chaque secteur d'activité, la « durée suffisante de résidence » sur la base de 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 ».

Ces dispositions constitutionnelles dérogatoires fournissent, de plus, pour la première fois, la base de l'une des deux déclarations d'inconstitutionnalité que contient la décision examinée : est déclaré non conforme à la Constitution l'art. 217 de la loi organique, qui prévoit la réunion des signataires de l'Accord de Nouméa à l'issue d'une deuxième réponse négative à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté du territoire, alors même qu'il résulte des stipulations de l'Accord de Nouméa l'organisation dans ce cas d'une troisième consultation, préalable indispensable à la convocation de la réunion précitée.

De la même manière, les réactions les plus vives portées sur cette décision ont concerné la question de la composition du corps électoral restreint pour les élections territoriales (art. 188) et pour la participation à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté du territoire (art. 218). L'exclusion de ce corps électoral restreint des électeurs installés en Nouvelle-Calédonie après 1998, même s'ils justifiaient de dix années de résidence continue, provoquait une telle rupture d'égalité entre Français établis sur une même partie du territoire, que seul l'Accord de Nouméa, en sa qualité d'acte dérogatoire aux dispositions de la Constitution, pouvait la sauver d'une non-conformité. L'ambiguïté du point 2.2.1 de l'accord a

cependant permis au juge constitutionnel de substituer, par une interprétation correctrice, à la référence à un tableau annexe figeant le corps électoral restreint à la date du 8 nov. 1998, date de la consultation pour la ratification populaire de l'accord, la mention d'un autre tableau annexe, mais « glissant », c'est-à-dire intégrant au corps électoral restreint tous les électeurs qui, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, justifient de dix années de résidence à la date de l'élection concernée. Cette interprétation du juge constitutionnel, que le gouvernement estime ne pas correspondre à l'intention des signataires de l'Accord de Nouméa, a provoqué le dépôt devant l'Assemblée nationale d'un projet de loi constitutionnelle le 26 mai 1999 (JOAN CR, n° 1624), dont l'art. 1 a pour objet d'inclure au sein de l'art. 77 de la Constitution la précision selon laquelle le tableau des électeurs mentionné par l'Accord de Nouméa est celui figeant le corps électoral restreint à la date du 8 nov. 1998. Ce texte, voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat, devait être examiné par le Congrès, en même temps que le projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature ; l'abrogation par décret du Président de la République du décret de convocation du Congrès pour le 24 janv. 2000, renvoie *sine die* l'adoption définitive de ce texte. Il s'agira en l'occurrence du deuxième cas de recours à la révision constitutionnelle en vue de « neutraliser » l'effet d'une interprétation du Conseil, après le vote de la loi constitutionnelle du 25 nov. 1993 sur le droit d'asile, permettant de maintenir une solution censurée par la Haute juridiction (Décis. n° 93-325 DC, 13 août 1993, RJC I, p. 539 ; D. 1994, Somm. p. 111, obs. D. Maillard Desgrées du Loû ).

2 - Par une décision n° 85-187 DC du 25 janv. 1985 (RJC I, p. 223), le Conseil constitutionnel avait admis, après une jurisprudence quelque peu fluctuante, la possibilité de contester la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée ; ce contrôle ne peut cependant s'opérer qu'à l'occasion de l'examen des dispositions qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ; il l'avait donc écarté dans cette affaire, puisque la loi sur l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie de 1985 ne constituait qu'une application des règles de l'état d'urgence résultant de la loi du 3 avr. 1955. A trois autres reprises, cette jurisprudence fut appliquée, sans toutefois qu'aucune inconstitutionnalité n'en résulte (Décis. n° 89-256 DC, 25 juill. 1989, RJC I, p. 355 ; n° 96-377 DC, 16 juill. 1996, RJC I, p. 671 ; D. 1997, Jur. p. 69, note B. Mercuzot et D. 1998, Somm. p. 147, obs. T. S. Renoux  ; n° 97-388 DC, 20 mars 1997, RJC I, p. 703 ; D. 1999, Somm. p. 234, obs. L. Favoreu .

La loi organique examinée offre au Conseil constitutionnel le premier cas d'application positive de cette jurisprudence puisque sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions de l'art. 195 de la loi examinée, en conséquence de ce que les art. 192, 194 et 195 de la loi n° 85-98 du 25 janv. 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises ont eux-mêmes été jugés contraires à la Constitution. A été en effet reconnue méconnaître le principe de nécessité des peines posé par l'art. 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen l'instauration d'une incapacité d'exercer une fonction publique élective, découlant de la mise en faillite personnelle, sans que le juge ne l'ait expressément prononcée en tenant compte des circonstances de l'espèce ; le juge constitutionnel ne fait ici que confirmer son opposition aux peines dites « automatiques ».

Plusieurs interrogations naissent cependant de cette décision : sur les conditions de la jurisprudence de 1985 d'abord, puisque l'art. 195 de la loi organique, jugé contraire à la Constitution, n'« affecte le domaine » de la loi promulguée qu'en vertu d'une interprétation assez large de cette condition (il se contente d'appliquer ce cas d'inéligibilité aux élections au Congrès et aux assemblées de provinces de la Nouvelle-Calédonie) ; sur la portée de la mention de la non-conformité des dispositions de la loi promulguée ensuite qui, n'apparaissant pas dans le dispositif de la décision, ne détient l'autorité de chose jugée qu'en vertu de ce qu'elle constitue le « soutien nécessaire » du dispositif. Dès lors, soit il appartient au juge ordinaire de refuser d'appliquer les dispositions en cause de la loi promulguée, soit la portée de la mention de la non-conformité des art. 192, 194 et 195 de la loi du 25 janv. 1985 se résume à celle d'une « invitation » faite au législateur à modifier la loi, ce à quoi le Conseil constitutionnel avait déjà procédé dans ses observations relatives aux élections législatives de 1997 (JO 12 juin 1998, p. 8927).

Mots clés :

CONSTITUTION ET POUVOIRS PUBLICS * Norme de référence * Accord de Nouméa * Loi promulguée * Contrôle de constitutionnalité * Inéligibilité

Recueil Dalloz © Editions Dalloz 2010