

Conseil constitutionnel

N° 2013-678 DC

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013
portant actualisation de la loi organique n° 99-209
du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

jeudi 14 novembre 2013

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 31 octobre 2013, par le Premier ministre, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1er, de la Constitution, de la loi organique portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'accord sur la Nouvelle-Calédonie, signé à Nouméa le 5 mai 1998 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu la loi portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, adoptée définitivement par le Parlement le 31 octobre 2013 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 12 novembre 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement de l'article 77 de la Constitution ;

2. Considérant qu'aux termes des six premiers alinéas de cet article : « Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

« - les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;

« - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;

« - les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;

« - les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

« Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi » ;

3. Considérant, qu'en outre, aux termes du premier alinéa de l'article 76 de la Constitution : « Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française » ;

- SUR LA PROCÉDURE :

4. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de modifier la loi organique du 19 mars 1999 susvisée prise en application de l'article 77 de la Constitution à la suite de l'approbation par les populations consultées de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 ; que le projet dont sont issues les dispositions de cette loi organique a fait l'objet, dans les conditions prévues à l'article 90 de la loi organique du 19 mars 1999, d'une consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie avant que le Conseil d'État ne rende son avis ; qu'il a été délibéré en conseil des ministres et déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat ; qu'il a été soumis à la délibération et au vote du Parlement dans les conditions prévues à l'article 46 de la Constitution ; qu'ainsi, les dispositions de la loi organique ont été adoptées dans les conditions prévues par la Constitution ;

- SUR LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT, LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET LES PROVINCES :

5. Considérant, en premier lieu, que le paragraphe I de l'article 1er insère un article 27-1 dans la loi organique du 19 mars 1999 afin de conférer à la Nouvelle-Calédonie, dans les domaines relevant de la compétence de la loi du pays, la faculté de créer des autorités administratives indépendantes aux fins d'exercer des missions de régulation et de leur attribuer les pouvoirs de prendre les décisions, même réglementaires, de prononcer les sanctions administratives, de procéder aux investigations et de régler des différends, nécessaires à l'accomplissement de leurs missions ;

6. Considérant que la création d'autorités administratives indépendantes en Nouvelle-Calédonie relève de la compétence de la loi du pays, en vertu du 13° introduit dans l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 par le paragraphe III de l'article 1er ; que la création de telles autorités est limitée aux missions de régulation dans un domaine relevant des compétences de la loi du pays ; qu'en prévoyant une compétence du législateur du pays pour en décider, les dispositions de l'article 1er ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle ;

7. Considérant que le troisième alinéa de l'article 27-1 prévoit en particulier que les missions de ces autorités administratives indépendantes s'exercent « sans préjudice des compétences dévolues à l'État par les 1° et 2° du I de l'article 21 » de la loi organique du 19 mars 1999, qui comprennent notamment la matière des « garanties des libertés publiques » et celle de la « justice » ; que, dans ces conditions, l'habilitation du législateur du pays de la Nouvelle-Calédonie à créer des autorités administratives indépendantes respecte l'accord de Nouméa qui, dans son point 3.3, stipule que la justice et l'ordre public restent de la compétence de l'État jusqu'à la nouvelle organisation politique résultant de la consultation des populations intéressées prévue au cours du mandat du congrès de la Nouvelle-Calédonie commençant en 2014 ;

8. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ; que doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

9. Considérant que les dispositions du deuxième alinéa de l'article 27-1 inséré dans la loi organique du 19 mars 1999 par le paragraphe I de l'article 1er prévoient que la composition et les modalités de désignation des membres d'une autorité administrative indépendante de la Nouvelle-Calédonie doivent être de nature à assurer l'indépendance de cette autorité ; qu'elles instaurent des incompatibilités et fixent les conditions dans lesquelles l'autorité peut mettre fin au mandat d'un de ses membres ; que les dispositions du quatrième alinéa de l'article 27-1 prévoient des règles d'autonomie budgétaire et de contrôle des comptes de ces autorités ; que l'article 93-1 inséré dans la loi organique du 19 mars 1999 par le paragraphe II de l'article 1er détermine les conditions de nomination des membres de ces autorités et subordonne cette nomination à une audition publique du candidat proposé par le gouvernement et à une approbation du congrès par

un avis adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; que ces dispositions, qui ont pour objet de contribuer à assurer le respect des principes d'indépendance et d'impartialité par des autorités de nature non juridictionnelle auxquelles la loi du pays peut attribuer le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition, ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'article 1er est conforme à la Constitution ;

11. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 4 étend, au 11° de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999, la compétence de la Nouvelle-Calédonie à la réglementation relative aux « éléments des terres rares » ; que cette réglementation est adoptée après avis du comité consultatif des mines ainsi que du conseil des mines, en vertu de l'article 41 et du paragraphe II de l'article 42 de la loi organique du 19 mars 1999 ; que la compétence du congrès de la Nouvelle-Calédonie s'exerce par des lois du pays, conformément au 6° de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 ; que cette clarification apportée à la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces n'est pas contraire à la Constitution ;

12. Considérant, en troisième lieu, que le paragraphe I de l'article 5 précise au 4° du paragraphe III de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999 que l'État est compétent en matière de droit civil, sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement, tandis que le paragraphe II du même article précise, au 21° de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999, que la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de principes directeurs du droit de l'urbanisme, sous réserve des compétences des provinces en matière d'environnement ; que ces clarifications apportées à la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR LES RÈGLES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE :

13. Considérant que l'article 2 de la loi organique modifie l'article 134 de la loi organique du 19 mars 1999 pour attribuer au président du gouvernement des pouvoirs de police administrative et de réquisition dans les matières relevant de la compétence de la Nouvelle-Calédonie ; qu'il permet au secrétaire général, secrétaires généraux adjoints, directeurs et directeurs adjoints, chefs de service, chefs de service adjoints et agents publics exerçant des fonctions au moins équivalentes de donner, aux agents placés sous leur autorité, des délégations pour signer tous les actes relatifs aux affaires pour lesquelles ils ont eux-mêmes reçu délégation du président du gouvernement, à l'exception de ceux dont la liste est déterminée par décret ; qu'il permet également au gouvernement de prendre, sur habilitation du congrès ou de sa commission permanente, les arrêtés non réglementaires, nécessaires à la mise en œuvre des actes de ces autorités ;

14. Considérant que l'article 3 modifie l'article 173 de la loi organique du 19 mars 1999 en vertu duquel le président de l'assemblée de province gère le domaine de la province, en lui attribuant les pouvoirs de police sur ce domaine ;

15. Considérant que le paragraphe I de l'article 6 actualise la dénomination du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie par l'insertion du qualificatif « environnemental » ; que le paragraphe II porte de trente-neuf à quarante et un le nombre de membres de ce conseil fixé par l'article 153 de la loi organique du 19 mars 1999, en y ajoutant deux membres désignés par le comité consultatif de l'environnement en son sein, et prend en compte la qualification en matière de protection de l'environnement pour la désignation des neuf personnalités représentatives désignées par le gouvernement ; que le paragraphe III étend, à l'article 155 de la même loi, la consultation du conseil économique, social et environnemental aux textes à caractère environnemental ; que le paragraphe IV fixe l'entrée en vigueur de ces modifications à l'occasion du prochain renouvellement des membres du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie ;

16. Considérant que les articles 7 à 10 portent sur le statut de l'élu ;

17. Considérant que l'article 7 fixe, aux articles 125 et 163 de la loi organique du 19 mars 1999, la limite maximale du montant des indemnités mensuelles des membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et des assemblées de province ; que l'article 8, complétant les articles 78 et 163 de la même loi, permet le versement d'indemnités de fonctions au président de la commission permanente du congrès de la Nouvelle-Calédonie et aux vice-présidents des assemblées de province ;

18. Considérant que l'article 9 introduit à l'article 138-1 de la loi organique du 19 mars 1999 qui prévoit que le mandat de membre du sénat coutumier est incompatible avec la qualité de membre du conseil économique et social, une exception pour les deux sénateurs désignés en son sein par le sénat coutumier en application de l'article 153 de la même loi ;

19. Considérant que l'article 10 insère dans la loi organique du 19 mars 1999 les articles 78-1, 125-1 et 163-1 précisant les conditions auxquelles des véhicules ou tout autre avantage en nature sont attribués aux membres et agents du congrès du gouvernement ou de l'assemblée de province ;

20. Considérant que les articles 11 à 15 portent sur l'amélioration du fonctionnement des institutions ;

21. Considérant que l'article 11 insère dans les articles 76, 136 et 169 de la loi organique du 19 mars 1999 une disposition permettant aux présidents du congrès, du gouvernement et de l'assemblée de province, d'adresser, « le cas échéant par voie électronique », les documents préparatoires aux séances respectivement aux membres du congrès et à ceux de l'assemblée de province ;

22. Considérant que l'article 12 complète la loi organique du 19 mars 1999 par les articles 177-1 et 177 2 ; que l'article 177-1 prévoit que le président de l'assemblée de province, par délégation de l'assemblée, peut être chargé pour la durée de son mandat de prendre toute décision

concernant les marchés, à charge de rendre compte de l'exercice de cette compétence à la plus proche réunion utile de l'assemblée de province ; qu'en vertu de l'article 177-2, lorsqu'il n'est pas fait application de l'article 177 1, la délibération de l'assemblée de province chargeant son président de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché et doit en ce cas comporter la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché ;

23. Considérant que l'article 13 complète l'article 128 de la loi organique du 19 mars 1999 en prévoyant qu'un règlement intérieur fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement du gouvernement ; que l'article 14 précise, à l'article 166 de la même loi, que le droit à l'information des élus porte sur l'ensemble des affaires de la province faisant l'objet d'une délibération ; que l'article 15 complète le paragraphe I de l'article 204 de la même loi pour permettre la publication par voie électronique au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie des actes énumérés dans le paragraphe II de cet article ;

24. Considérant que les articles 16 à 24 comprennent des dispositions financières et comptables ;

25. Considérant que l'article 16 étend les dérogations à l'obligation, pour la Nouvelle Calédonie et ses établissements, de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État ;

26. Considérant que les articles 17, 18 et 19 de la loi organique ainsi que le paragraphe I de son article 20 insèrent dans la loi organique du 19 mars 1999, respectivement, les articles 53-1, 84-4 et 183-4, 209-16-1 et 209-26 ; qu'ils reprennent pour la Nouvelle-Calédonie et ses provinces, avec certaines adaptations, des règles analogues à celles de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales relatif à la création des sociétés publiques locales, de l'article L. 1611-4 du même code relatif au contrôle des bénéficiaires de subventions publiques, de l'article L. 2311 5 du même code relatif aux modalités d'affectation du résultat avant l'adoption du compte administratif et de l'article L. 2224-2 du même code relatif aux règles de prise en charge par les collectivités de dépenses afférentes à leurs services publics à caractère industriel et commercial ;

27. Considérant que les paragraphes II et III de l'article 20 et l'article 21 modifient, d'une part, les articles 84 et 183 de la loi organique du 19 mars 1999 et, d'autre part, ses articles 84-1 et 183-1 ; qu'ils reprennent pour la Nouvelle-Calédonie et ses provinces, avec certaines adaptations, des règles analogues à celles, d'une part, des articles L. 3311 1, L. 3321-1, L. 3312-2, L. 3332-2 et L. 3332-3 du code général des collectivités territoriales relatifs au vote en équilibre réel du budget ainsi qu'aux dépenses obligatoires et, d'autre part, de l'article L. 1612 1 du même code relatif à l'engagement par anticipation des dépenses d'investissement ;

28. Considérant que l'article 22 modifie les articles 84-2 et 183 2 de la loi organique du 19 mars 1999 afin de réduire les délais séparant le débat d'orientation budgétaire de l'examen du budget au congrès de la Nouvelle-Calédonie et à l'assemblée de province ;

29. Considérant que l'article 23 modifie l'article 209-25 de la loi organique du 19 mars 1999 afin d'habiliter le décret en Conseil d'État à fixer des règles d'organisation financière et comptable auxquelles sont soumis les établissements publics d'enseignement du second degré de la Nouvelle Calédonie ;

30. Considérant que l'article 24 introduit une modification de coordination dans l'intitulé du chapitre III du titre VII de la loi organique du 19 mars 1999 ;

31. Considérant que les articles 26 à 28 comprennent des dispositions relatives aux juridictions financières ;

32. Considérant que l'article 26 complète l'article L.O. 262-2 du code des juridictions financières afin d'étendre la compétence de la chambre territoriale des comptes à l'examen de la gestion des établissements ou organismes, quel que soit leur statut, auxquels le territoire, les provinces et leurs établissements apportent un concours financier supérieur à 1500 euros ou qu'ils contrôlent ;

33. Considérant que l'article 27 insère dans la loi organique du 19 mars 1999 un article 134-1 qui prévoit la suspension des fonctions de l'ordonnateur de la Nouvelle-Calédonie déclaré comptable de fait ; qu'il reprend, avec certaines adaptations, des règles analogues à celles des articles L. 2342-3, L. 3221-3-1 et L. 5211-9-1 du code général des collectivités territoriales ;

34. Considérant que l'article 28 modifie l'article 208-3 de la loi organique du 19 mars 1999 afin d'étendre au comptable public concerné ou à toute personne y ayant intérêt la faculté de saisir la chambre territoriale des comptes pour faire constater qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite ou a été inscrite pour une somme insuffisante au budget de la Nouvelle-Calédonie ;

35. Considérant que l'ensemble de ces dispositions, qui sont organiques par elles-mêmes ou du fait de leur inséparabilité de dispositions organiques, sont conformes à la Constitution ;

- SUR LE STATUT CIVIL COUTUMIER :

36. Considérant que l'article 25 complète l'article 19 de la loi organique du 19 mars 1999 pour permettre à la juridiction pénale de droit commun saisie d'une demande de dommages et intérêts, après s'être prononcée sur l'action publique concernant des faits de nature pénale commis par une personne de statut civil coutumier à l'encontre d'une personne de même statut, de statuer sur les intérêts civils dans les conditions prévues par la loi ; qu'il prévoit toutefois, qu'en cas de demande contraire de l'une des parties de statut civil coutumier, la juridiction pénale ordonne le renvoi devant la juridiction civile de droit commun assistée d'assesseurs coutumiers, aux fins de statuer sur les intérêts civils, cette décision n'étant pas susceptible de recours ;

37. Considérant qu'en vertu de l'article 75 de la Constitution : « Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut

personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé » ; que l'article 7 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose : « Les personnes dont le statut personnel, au sens de l'article 75 de la Constitution, est le statut civil coutumier kanak décrit par la présente loi sont régies en matière de droit civil par leurs coutumes » ; que les dispositions de cet article mettent en œuvre, conformément à l'article 77 de la Constitution, les stipulations du point 1.1 de l'accord de Nouméa ; que l'instauration de la faculté pour la juridiction pénale de droit commun de statuer sur les intérêts civils dans des instances concernant exclusivement des personnes de statut civil coutumier kanak, lorsqu'aucune de ces personnes ne s'y oppose, n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de permettre à la juridiction pénale de droit commun de ne pas faire application de la coutume lorsqu'elle statue sur les intérêts civils ; qu'en toute hypothèse, la juridiction pénale peut décider de recourir à une expertise pour l'évaluation du préjudice selon le droit coutumier et que l'alinéa 2 du paragraphe I de l'article 150 de la loi organique du 19 mars 1999 permet à toute juridiction de consulter le conseil coutumier sur l'interprétation des règles coutumières ; que, sous cette réserve, l'article 25 est conforme à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1er.- L'article 25 de la loi organique portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est conforme à la Constitution sous la réserve énoncée au considérant 37.

Article 2.- Les autres dispositions de la même loi organique sont conformes à la Constitution.