CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2009-587 DC

Jeudi 30 juillet 2009

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil Constitutionnel,

Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 24 juillet 2009, par le Premier ministre, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1er, de la Constitution, de la loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

Le Conseil Constitutionnel,

Vu la Constitution ;

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, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 99-410 DC du 15 mars 1999 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

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 pour ce qui concerne l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de son article 72-4 pour ce qui concerne la départementalisation de Mayotte ;

- SUR LES TITRES IER ET II RELATIFS À L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE :

2. Considérant qu'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 " ;

3. Considérant qu'aux termes des six premiers alinéas de l'article 77 de la Constitution : " 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 " ;

En ce qui concerne la procédure :

4. Considérant que les titres Ier et II de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ont pour principal 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 ces titres 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'en particulier, comme l'impose son quatrième alinéa, le dixième alinéa de l'article 19 relatif au Sénat a été voté dans les mêmes termes par les deux assemblées ; qu'ainsi, les titres Ier et II de la loi organique ont été adoptés dans les conditions prévues par la Constitution ;

En ce qui concerne la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces :

5. Considérant que le 1° du I de l'article 1er de la loi organique modifie le 3° du I de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999 afin de remplacer la dénomination de la compétence exercée par l'État au titre de la " défense, au sens de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense " par celle de " défense nationale " ; que cette modification n'a ni pour objet ni pour effet d'opérer un transfert de compétence en matière de défense non militaire ; que, dans ces conditions, elle respecte l'accord de Nouméa qui, dans son point 3.3, dispose que " la défense " reste 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 ;

6. Considérant que l'article 3 modifie le second alinéa de l'article 26 de la loi organique du 19 mars 1999 relatif au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences en matière de droit civil, d'état civil, de droit commercial et de sécurité civile ; qu'il dispose en particulier que la loi du pays relative au transfert de ces compétences " est adoptée au plus tard le dernier jour de la deuxième année suivant le début du mandat du Congrès commençant en 2009 " ; qu'en conséquence, il reporte au 31 décembre 2011 la fin de la période au cours de laquelle doit être prise la loi du pays relative au transfert de ces compétences ; qu'ainsi, conformément au point 3.1.2 de l'accord de Nouméa, ces compétences seront effectivement transférées au cours du même mandat ; que, par suite, l'article 3 est conforme à la Constitution ; En ce qui concerne les modalités de transfert de compétences :

7. Considérant, en premier lieu, que l'article 8 insère dans la loi organique du 19 mars 1999 un article 55-1 ; qu'il définit les modalités particulières de compensation des charges d'investissement engagées par la Nouvelle-Calédonie pour exercer sa compétence relative à l'enseignement public du second degré et à l'enseignement privé ; qu'il prévoit, en particulier, que " l'État assure, jusqu'à leur terme, le financement des opérations de réalisation des lycées d'enseignement général, technique et professionnel du Mont-Dore et de Pouembout qu'il a engagées avant que le transfert ne soit effectif " ; qu'il résulte des 2° et 3° du III de l'article 21 et de l'article 26 de la loi organique du 19 mars 1999 que la compétence susmentionnée doit être transférée au cours de la période correspondant au mandat du Congrès commençant en 2009 ; qu'il suit de là que les dispositions précitées sont sans effet sur la date du transfert de cette compétence ; que, sous cette réserve, l'article 8 n'est pas contraire à la Constitution ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 11 complète l'article 59 de la loi organique du 19 mars 1999 ; qu'il prévoit que le Gouvernement présente à la commission consultative d'évaluation des charges prévue par l'article 55 de ladite loi organique un bilan de l'évolution des emplois de l'État entre le transfert des compétences et la fin de la mise à disposition des personnels correspondants ; qu'il ne relève pas du domaine de la loi organique défini par l'article 77 précité de la Constitution ; que, par suite, il n'a pas le caractère organique ;

9. Considérant, enfin, que l'article 12 de la loi organique insère dans la loi organique du 19 mars 1999 un article 59-1 dont le troisième alinéa dispose : " Dans un délai de cinq ans à compter de l'adoption de la loi du pays prévue à l'article 26, une convention passée entre le haut-commissaire et le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie fixe les modalités de la mise à disposition prévue à l'alinéa précédent. En l'absence de convention conclue dans le délai précité, un décret en Conseil d'État fixe ces modalités. Un décret en Conseil d'État, pris sur proposition du Congrès à la majorité de ses membres, fixe le terme de cette mise à disposition et les modalités du transfert de ces personnels, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges prévue à l'article 55 " ;

10. Considérant qu'aux termes du point 3 de l'accord de Nouméa : " Les compétences détenues par l'État seront transférées à la Nouvelle-Calédonie dans les conditions suivantes : - certaines seront transférées dès la mise en œuvre de la nouvelle organisation politique ; - d'autres le seront dans des étapes intermédiaires ; - d'autres seront partagées entre l'État et la Nouvelle-Calédonie ; - les dernières, de caractère régalien, ne pourront être transférées qu'à l'issue de la consultation mentionnée au 5... L'État participera pendant cette période à la prise en charge financière des compétences transférées. Cette compensation financière sera garantie par la loi constitutionnelle " ; qu'en vertu de l'article 77 précité de la Constitution, il appartient à la loi organique de fixer "

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 " ;

11. Considérant que le législateur organique pouvait décider que la participation de l'État à la prise en charge des dépenses relatives aux personnels rémunérés sur le budget de l'État au titre de l'exercice des compétences transférées en matière d'enseignement prendrait la forme d'une mise à disposition gratuite et globale de ces personnels à la Nouvelle-Calédonie ; que, s'il était mis un terme à cette mise à disposition, l'État serait tenu de participer financièrement à la prise en charge de ces dépenses dans les conditions de droit commun fixées par la loi organique ; que, toutefois, le législateur organique ne pouvait, sans méconnaître l'article 77 de la Constitution et les orientations de l'accord de Nouméa, subordonner à une proposition du Congrès le décret en Conseil d'État fixant le terme de cette mise à disposition et les modalités du transfert des personnels ; qu'il s'ensuit que les mots : " , pris sur proposition du Congrès à la majorité de ses membres, " sont contraires à la Constitution ;

En ce qui concerne l'applicabilité des lois et des règlements en Nouvelle-Calédonie :

12. Considérant que l'article 18 insère dans la loi organique du 19 mars 1999 un article 6-2 qui précise les conditions d'application des lois et règlements en Nouvelle-Calédonie ; qu'il pose le principe selon lequel " dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, sont applicables en Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin " ; qu'il énumère les dispositions législatives et réglementaires qui, par exception à ce principe, sont applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie ; qu'il précise enfin qu'" est également applicable de plein droit en Nouvelle-Calédonie toute autre disposition législative ou réglementaire qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République " ;

13. Considérant qu'en précisant qu'une loi organique doit " assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies " par l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998, l'article 77 de la Constitution a nécessairement renvoyé à cette loi organique le soin de fixer les conditions dans lesquelles les lois et les règlements y sont applicables ; que l'article 18 de la loi organique, qui a cet objet, n'est pas contraire à la Constitution ;

En ce qui concerne la consultation du Congrès de la Nouvelle-Calédonie :

14. Considérant que l'article 19 donne une nouvelle rédaction de l'article 90 de la loi organique du 19 mars 1999 qui organise les modalités selon lesquelles le Congrès de la Nouvelle-Calédonie est consulté sur certains projets et propositions de loi ou projets d'ordonnance ;

15. Considérant qu'aux termes du dixième alinéa de l'article 90 ainsi modifié : " Le Congrès peut également être consulté par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat sur les propositions de loi mentionnées au présent article. Le haut-commissaire est informé de cette consultation. 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 président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné " ;

16. Considérant que, s'il résulte de l'article 77 de la Constitution que le législateur organique peut fixer les conditions dans lesquelles les institutions de la Nouvelle-Calédonie sont consultées, à la demande des présidents des assemblées parlementaires, sur les propositions de

loi comportant des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie, il ne saurait, sans méconnaître la séparation des pouvoirs, leur permettre de décider de réduire le délai de consultation du Congrès de Nouvelle-Calédonie ; que, dès lors, les mots : " , à la demande du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat " doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

En ce qui concerne les dispositions diverses :

17. Considérant que l'article 58 modifie l'article 24 de la loi organique du 19 mars 1999 relatif aux mesures qui peuvent être prises, dans le but de soutenir ou de promouvoir l'emploi local, au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence ; que cet article étend le bénéfice de ces mesures à leur conjoint, leur partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou leur concubin ;

18. Considérant que, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé aux considérants 16 et 17 de sa décision du 15 mars 1999 susvisée, si le principe de mesures favorisant les personnes durablement établies en Nouvelle-Calédonie, pour l'accès à un emploi salarié ou à une profession indépendante, ou pour l'exercice d'un emploi dans la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie ou dans la fonction publique communale, trouve son fondement constitutionnel dans l'accord de Nouméa, la mise en œuvre d'un tel principe, qui déroge aux principes constitutionnels d'égalité devant la loi et d'égal accès aux emplois publics, garantis par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne saurait fonder d'autres restrictions que celles strictement nécessaires à la mise en œuvre de cet accord ;

19. Considérant que l'application des mesures de priorité à l'emploi au conjoint d'un citoyen de Nouvelle-Calédonie ou d'une personne justifiant d'une durée suffisante de résidence, à son partenaire ou à son concubin, qui n'aurait pas la qualité de citoyen de Nouvelle-Calédonie ou ne remplirait pas la condition de durée suffisante de résidence en Nouvelle-Calédonie, n'a pas de fondement dans l'accord de Nouméa et ne constitue pas une mesure nécessaire à sa mise en œuvre ; que, dès lors, l'article 58 de la loi organique doit être déclaré contraire à la Constitution ;

20. Considérant que les autres dispositions des titres Ier et II de la loi organique, dont les dispositions sont organiques par elles-mêmes ou du fait de leur inséparabilité de dispositions organiques, ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR LE TITRE III RELATIF À LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE :

21. Considérant que le titre III de la loi organique comporte un article 63 qui insère dans le code général des collectivités territoriales un L.O. 3446-1 ainsi rédigé : " À compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de " Département de Mayotte " et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer " ;

22. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 72-4 de la Constitution : " Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique. - Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées,

publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat " ;

23. Considérant que, par décret du 20 janvier 2009, le Président de la République a décidé, sur proposition du Gouvernement, de consulter les électeurs de Mayotte sur " la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée " Département ", régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer " ; que, le 11 février 2009 devant l'Assemblée nationale et le lendemain devant le Sénat, le Gouvernement a fait une déclaration qui a été suivie d'un débat ; que, le 29 mars 2009, la majorité des électeurs de Mayotte a approuvé le changement de statut ;

24. Considérant, d'autre part, que le titre III du projet de loi organique a fait l'objet, dans les conditions prévues à l'article L.O. 6113-3 du code général des collectivités territoriales, d'une consultation du conseil général de Mayotte 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 ;

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le titre III de la loi organique, dont les dispositions sont organiques par elles-mêmes ou du fait de leur inséparabilité de dispositions organiques, a été adopté dans le respect des règles prévues par la Constitution,

D E C I D E :

Article 1er : Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte :
- à l'article 12, les mots : ", pris sur proposition du Congrès à la majorité de ses membres, " ;
- à l'article 19, les mots : ", à la demande du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat " ;
- l'article 58.

Article 2 : Sous la réserve énoncée au considérant 7, l'article 8 de la même loi organique n'est pas contraire à la Constitution.

Article 3 : Les autres dispositions de la même loi organique ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 4 : L'article 11 de la même loi organique n'a pas le caractère organique.

Article 5 : La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.