

L'assimilation du régime des lois du pays à celui des lois nationales dans le cadre de la QPC

Carine DAVID, MCF

Université de la Nouvelle-Calédonie

Centre des Nouvelles Etudes du Pacifique (CNEP)

La question prioritaire de constitutionnalité (QPC) aura sonné le glas de l'immunité constitutionnelle, discutable à bien des égards¹, dont bénéficiaient jusqu'ici les lois du pays de Nouvelle-Calédonie, faute de saisine recevable depuis 2000². A cet égard, on ne peut que saluer l'extension de la QPC aux dispositions contenues dans une loi du pays. En effet, la démocratisation du recours à l'encontre de dispositions législatives locales paraît d'autant plus opportune en Nouvelle-Calédonie que le droit de saisine politique dans le cadre du contrôle *a priori* n'est pas effectif. Pourtant, les lois du pays ont failli échapper au dispositif. En effet, absente du projet de loi déposé par le Gouvernement³, l'application de la QPC à la loi du pays a finalement été introduite par le biais d'amendements parlementaires. Il en ressort que les dispositions d'une loi du pays peuvent faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité, selon une procédure similaire à celle applicable aux dispositions législatives nationales⁴. Et force est de constater l'utilité du dispositif puisque depuis l'entrée en vigueur de la QPC, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur deux lois du pays, aboutissant à deux censures⁵. Celles-ci confirment que de manière générale, le Conseil constitutionnel a décidé d'assimiler le régime de la loi du pays à celui des lois nationales, et ce tant sur la forme que sur le fond.

I - Une assimilation procédurale et formelle

D'un point de vue procédural, l'apport de la décision n° 2011-205 QPC, hormis qu'elle constitue la première illustration de l'application du mécanisme de la QPC à la loi du pays, reste limité. En effet, le Conseil constitutionnel avait déjà apporté la confirmation

¹ Carine David, « *Essai sur la loi du pays calédonienne – La dualité de la source législative dans l'Etat unitaire français* », ed. L'Harmattan, coll. GRALE, 2008, p. 160 et s.

² Décision n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000, rec. p. 53 (décision de conformité) et décision n° 2006-2 LP du 5 avril 2006 (décision d'irrecevabilité).

³ Projet de loi n° 1599 relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

⁴ Le texte organique n'a prévu que très peu de dispositions spécifiques à l'égard des lois du pays calédoniennes. C. DAVID, « La question prioritaire de constitutionnalité à l'égard des dispositions d'une loi du pays de Nouvelle-Calédonie », RJPENC, n° 15, 2010/1, p. 65 et s.

⁵ Censure partielle sur la décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012.

de l'application de la réforme de la QPC aux lois du pays dans sa décision relative à la loi organique organisant la procédure de QPC⁶.

La décision n° 2011-205 QPC du 9 décembre 2011 permet toutefois au Conseil constitutionnel d'affirmer d'emblée la possibilité d'un effet différé de ses décisions relatives aux lois du pays, au même titre que pour les lois ordinaires, ce qui ne constitue pas véritablement une surprise. Le Conseil octroie en effet au Congrès de la Nouvelle-Calédonie un délai d'un peu plus d'un an pour se conformer à sa décision, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2013. Un tel délai paraît pour le moins généreux pour une réforme somme toute minime et dont la nécessité était connue localement depuis bien longtemps, la violation reprochée ayant été maintes fois soulevée par les syndicats locaux depuis 1985⁷.

La décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012, est plus instructive en ce qu'elle évoque la question de la recevabilité d'une QPC à l'égard d'une loi du pays.

Dans sa décision de renvoi⁸, le Conseil d'Etat a préalablement contrôlé la compétence matérielle du législateur local. Il a en effet couplé deux attributions qui lui sont confiées par l'article 107 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie : la compétence qui lui est accordée par les alinéas 3 et suivants pour déclasser les dispositions d'une loi du pays intervenant dans le domaine réglementaire et la faculté de renvoyer une QPC au Conseil constitutionnel qui résulte de l'alinéa 2 du même article.

En conséquence, le Conseil profite de sa décision pour faire une mise au point en affirmant la dissociation des procédures de déclassement et de QPC. Ce faisant, il établit que seul un contrôle formel doit être opéré à l'égard de la disposition contestée dans le cadre d'une QPC. Il harmonise ainsi sa jurisprudence sur les lois du pays avec celle sur les lois nationales⁹. Dans le cadre des articles 61 et 61-1 de la Constitution, la recevabilité du recours s'opère sur la base d'un contrôle formel uniquement. « *Cette orientation découle de l'assimilation au titre de la QPC du régime des lois du pays à celui des lois nationales, qui neutralise l'élément matériel dans la définition de l'acte juridique* »¹⁰.

L'assimilation entre la loi ordinaire et la loi du pays est également perceptible dans les formulations utilisées par le Conseil. Dans ces deux décisions, le Conseil reprend en effet pas moins de cinq considérants de principe : celui sur le principe d'égalité¹¹, celui sur

⁶ Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009.

⁷ La disposition litigieuse trouve son origine dans l'ordonnance n°85-1181 du 13 novembre 1985 relative aux principes directeurs du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et du tribunal du travail en Nouvelle-Calédonie, *J.O.R.F.*, 15 novembre 1985.

⁸ Décision du 11 avril 2012, n° 356339.

⁹ Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012, cons. n° 10.

¹⁰ Commentaire sur décision n° 2012-258 QPC, site internet du Conseil constitutionnel.

¹¹ Décision n° 2011-258 QPC, cons. n° 4.

l'effet différé des décisions QPC¹², sur le pouvoir d'appréciation moindre du Conseil par rapport au législateur¹³, sur la liberté d'entreprendre¹⁴ ou encore sur la validation législative¹⁵ en les transposant à la loi du pays et au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, qualifié de « *législateur* ».

II - Une différenciation marginale du bloc de constitutionnalité applicable en Nouvelle-Calédonie

Sur le fond des décisions, le Conseil constitutionnel, bien que reconnaissant une large marge d'appréciation au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, confirme sans grande surprise que la différenciation du bloc de constitutionnalité tel qu'applicable en Nouvelle-Calédonie n'est que marginale et strictement limitée aux dérogations prévues par l'Accord de Nouméa, dont il n'était en tout état de cause pas question ici.

Dans sa 1^{ère} décision QPC relative à une loi du pays¹⁶, le Conseil constitutionnel a censuré le législateur local pour incompétence négative, en ce que la carence du Congrès de la Nouvelle-Calédonie porte atteinte à la liberté syndicale et au principe de participation des travailleurs garantis par le Préambule de la Constitution de 1946.

Dans cette affaire, M. Patelise, lié par un contrat à durée indéterminée au Centre hospitalier de Nouvelle-Calédonie, et par ailleurs délégué syndical, avait pu être licencié sans que l'inspecteur du travail soit saisi d'une demande d'autorisation, l'article Lp. 311-2 du code du travail local excluant les agents publics contractuels des administrations publiques du champ d'application de la protection des salariés délégués syndicaux ou des représentants du personnel.

Il était reproché à la disposition litigieuse d'exclure l'application des dispositions en ces domaines aux agents contractuels des personnes publiques alors même que ceux-ci sont régis en Nouvelle-Calédonie par le droit privé, en application d'une interprétation discutée et discutable du Tribunal des Conflits¹⁷ que le législateur local a fait le choix de ne pas remettre en question.

Dans le cadre d'une procédure de référé devant le tribunal du travail de Nouméa, le requérant invoquait diverses dispositions constitutionnelles relatives à la liberté syndicale et au principe de participation des travailleurs.

¹² *Ibid*, cons. n° 8.

¹³ *Ibid*, cons. n° 9.

¹⁴ Décision n° 2012-258 QPC, cons. n° 6.

¹⁵ Décision n° 2012-258 QPC, cons. n° 7.

¹⁶ Décision n° 2011-205 QPC du 09 décembre 2011.

¹⁷ Tribunal des conflits, 26 novembre 1990, n° 02629.

Le Conseil ne conteste pas ici l'opportunité du choix de traiter différemment les salariés du secteur privé et les agents contractuels de l'administration au regard des règles relatives au droit d'expression des salariés, à l'exercice du droit syndical, aux institutions représentatives du personnel et celles spécifiques aux salariés protégés. On constate ici que le Conseil respecte la liberté d'appréciation du législateur local.

Il reproche en réalité au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, de ne pas mettre en œuvre les droits garantis par le Préambule de la Constitution de 1946 en ne prévoyant pas de règles alternatives applicables à ces personnels et d'instaurer ainsi un vide juridique les concernant. Il laisse au législateur local une année pour prévoir des dispositions mettant en œuvre les principes constitutionnels en la matière.

Par cette décision, le Conseil constitutionnel impose au législateur local de régler une carence pointée du doigt de longue date par les syndicats calédoniens¹⁸.

Dans sa 2^{ème} décision relative à une QPC¹⁹, le Conseil constitutionnel avait à se prononcer sur une loi du pays de validation, confirmant le monopole d'un établissement public s'agissant de l'importation de viande en Nouvelle-Calédonie. Cette validation avait été opérée suite à un arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris accueillant une exception d'illégalité à l'égard des dispositions réglementaires l'instaurant²⁰. La décision du Conseil était attendue afin d'endiguer les risques de recours abusifs à une telle procédure, l'inexpérience du législateur local et la proximité des intérêts politiques et économiques en Nouvelle-Calédonie constituant des facteurs propices à des débordements en un tel domaine.

En l'occurrence, s'il valide le choix du Congrès de confirmer le monopole de l'établissement public, le Conseil constitutionnel censure le recours à la validation législative, estimant qu'une telle démarche ne répond pas à un motif d'intérêt général suffisant.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel transpose logiquement sa jurisprudence en matière de lois de validation et confirme par la même occasion la possibilité pour le Congrès de la Nouvelle-Calédonie de recourir au mécanisme de la validation législative.

S'agissant de la question de l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, le Conseil décide que le monopole peut être considéré comme un complément nécessaire de la mission de régulation de la commercialisation de la viande en Nouvelle-Calédonie alors que la Cour administrative d'appel avait considéré que ce même monopole ne pouvait pas être regardé comme un complément normal de la mission de service public

¹⁸ Cette carence trouve son origine dans l'article 89 de l'ordonnance n°85-1181 du 13 novembre 1985, précitée.

¹⁹ Décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012.

²⁰ CAA Paris, 1er février 2010, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, n° 07PA04864.

du même établissement public. Corrélativement, le Conseil considère que ce monopole s'explique par la prise en compte des spécificités du marché local, bien que non évoqué dans l'Accord de Nouméa, alors que le juge administratif avait estimé que la nécessité de protection du marché local ne constituait pas un motif d'intérêt général suffisant pour justifier de l'ampleur de l'atteinte à la liberté considérée.

On le voit, la marge d'appréciation laissée au Congrès de la Nouvelle-Calédonie par le Conseil constitutionnel en sa qualité de législateur du pays n'est pas la même que celle dont le juge administratif permet à cette même institution de disposer en tant qu'assemblée délibérante locale, titulaire d'un pouvoir réglementaire. Au delà d'une divergence d'appréciation entre deux juges, cette affaire illustre très certainement la différence entre pouvoir de nature politique et pouvoir administratif.