



HAL
open science

**Décision n° 2014-392 QPC du 25 avril 2014, Province
Sud de Nouvelle-Calédonie [Loi adoptée par référendum
-Droit du travail en Nouvelle-Calédonie]**

Carine David

► **To cite this version:**

Carine David. Décision n° 2014-392 QPC du 25 avril 2014, Province Sud de Nouvelle-Calédonie [Loi adoptée par référendum -Droit du travail en Nouvelle-Calédonie]. *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, 1 (101), pp.181-185. hal-03996126

HAL Id: hal-03996126

<https://hal.science/hal-03996126>

Submitted on 19 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Décision n° 2014-392 QPC du 25 avril 2014, Province Sud de Nouvelle-Calédonie [Loi adoptée par référendum - Droit du travail en Nouvelle-Calédonie]

Revue Française de Droit Constitutionnel, n° 101, 2015/1, pp. 181-185.

Carine David, MCF HDR en droit public
Université de la Nouvelle-Calédonie

Presque un an jour pour jour après une décision discutable quant à l'autonomie du législateur calédonien¹, le Conseil rend une nouvelle décision qui oscille entre assimilation et différenciation dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* de dispositions législatives concernant la Nouvelle-Calédonie.

La question prioritaire de constitutionnalité posée par la Province Sud de Nouvelle-Calédonie à l'occasion de ce litige paraissait simple au départ : des dispositions soumettant le statut des collaborateurs politiques au droit du travail calédonien portent-elles atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ?

Outre la question de la recevabilité d'une question prioritaire de constitutionnalité à l'encontre de dispositions contenues dans une loi référendaire qui a déjà été évoquée dans la présente chronique², cette décision du 25 avril 2014 apporte des éléments sur deux autres questions de droit, qui feront l'objet du présent commentaire.

Le raisonnement du Conseil constitutionnel pour statuer sur la question qui lui était posée se déroule en plusieurs étapes. Tout d'abord, le Conseil s'interroge sur la nature législative de la disposition contestée pour établir la recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité. Il questionne ensuite le champ d'application du principe de libre administration des collectivités pour déterminer si celui-ci est applicable aux provinces de Nouvelle-Calédonie. Enfin, il statue sur le fond. On reprendra à cet égard les différentes étapes du raisonnement du Conseil constitutionnel en évoquant la qualification législative des dispositions litigieuses (I), la détermination du champ d'application du principe de libre administration des collectivités territoriales (II) et la portée du même principe (III).

I – Le raisonnement du Conseil constitutionnel sur la qualification législative des dispositions litigieuses

¹ Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013 ; C. David, « Le difficile positionnement du Conseil constitutionnel par rapport à la loi du pays : entre assimilation et reconnaissance des spécificités », RFDC, n° 95, 2013/3, pp. 977-982.

² Voir M. Fatin-Rouge Stéfani « Le refus du contrôle des lois référendaires dans le cadre d'une QPC : une décision sans surprise », RFDC, n° 99, 2014/3, pp. 692-700 ou encore, T. Acar, « Essai de funambulisme institutionnel et territorial à propos des principes directeurs du droit du travail en Nouvelle-Calédonie », Lettre Actualités Droits-Libertés du CREDOF, 22 mai 2014.

Dans cette affaire, le Conseil était saisi de dispositions issues d'une ordonnance de 1985 relative aux principes directeurs du droit du travail en Nouvelle-Calédonie³. L'alinéa 5 de l'article 1^{er} de cette ordonnance disposait que « *Sauf dispositions contraires de la présente ordonnance, elle n'est pas applicable aux personnes relevant d'un statut de fonction publique ou d'un statut de droit public* ». Sur la base de cette disposition et selon une jurisprudence constante, le Tribunal des conflits avait établi que les collaborateurs politiques relevaient d'un statut de droit privé et que leur situation était régie par les règles de droit du travail applicables localement.⁴

Pour juger de la recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel devait donc déterminer si les dispositions en cause étaient de nature législative. En effet, à défaut, le Conseil constitutionnel estime qu'il n'y a pas lieu pour lui de statuer. Ainsi il a eu l'occasion de déclarer irrecevable une question prioritaire de constitutionnalité introduite contre des dispositions réglementaires issues d'un décret⁵ ou celles d'une ordonnance non ratifiée⁶.

En effet, le Conseil constitutionnel devant se placer à la date d'adoption de la délibération fixant le statut des collaborateurs, c'est-à-dire en 1999, ne pouvait tirer de la codification de l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1985 par une loi du pays de 2008⁷ la nature législative des dispositions en cause, la question qui lui était posée étant antérieure à cette codification. Il devait donc statuer sur la ratification de l'ordonnance.

Après avoir constaté que l'ordonnance de 1985 n'a pas été expressément ratifiée par le Parlement, le juge constitutionnel recherche une ratification implicite des dispositions⁸ en cause qu'il trouve dans la modification de l'article 1^{er} de l'ordonnance par une loi du 5 juillet 1996⁹. En conséquence, le Conseil considère que les dispositions litigieuses ayant fait l'objet d'une ratification implicite, leur nature législative est avérée.

Ce faisant, le Conseil a donc décidé de ne pas faire rétroagir l'interdiction des ratifications implicites par la loi constitutionnelle de 2008. On sait désormais que les ordonnances antérieures à la révision constitutionnelle de 2008 non expressément ratifiées par le législateur peuvent toujours voir leur nature législative reconnue par le juge par le biais de la reconnaissance d'une ratification implicite. Nous ne discuterons pas ici de l'opportunité de cette décision et des risques qu'elle engendre en termes de sécurité juridique¹⁰. En effet, G. Feldman estimait que « *la force juridique de celles qui n'ont fait l'objet d'aucune ratification*

³ Article 1er de 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, JONC du 18 novembre 1985, p. 1789 et s.

⁴ Voir notamment Tribunal des conflits, 13 janvier 1992, n° 02672, Tribunal des conflits, 19 février 1996, n° 02998 ou plus récemment Tribunal des conflits, 13 décembre 2010, n° C3775, Tribunal des conflits, 5 mars 2012, n° C3825.

⁵ Décision n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011, M. Claude C.

⁶ Décision n° 2011-219 QPC du 10 février 2012, M. Patrick É.

⁷ Loi du pays n° 2008-2 du 13 février 2008 relative au code du travail de Nouvelle-Calédonie.

⁸ Notons par ailleurs que ni la décision du Conseil constitutionnel, ni le dossier documentaire, ni le commentaire ne font mention du dépôt d'un projet de loi de ratification.

⁹ Loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer, JORF du 9 juillet 1996.

¹⁰ Pour une discussion sur cette question, voir T. Acar, op. cit.

expresse, mais aussi qui n'ont pas été déclarées comme étant implicitement ratifiées par le juge avant la réforme, est problématique »¹¹.

Le Conseil constitutionnel fait en réalité ici application de sa jurisprudence édictée dans la décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 dans laquelle il a considéré « *qu'en principe il n'est pas exclu que la ratification de tout ou partie des dispositions d'une des ordonnances visées à l'article 38 de la Constitution puisse résulter d'une loi qui, sans avoir cette ratification pour objet direct, l'implique nécessairement ; que, saisi d'une loi de cette nature, il appartiendrait au Conseil constitutionnel de dire si la loi comporte effectivement ratification de tout ou partie des dispositions de l'ordonnance en cause et, dans l'affirmative, si les dispositions auxquelles la ratification confère valeur législative sont conformes à la Constitution* ». Il en fait en l'espèce une application assez libérale puisque la loi de 1996, considérée comme étant la source de la ratification de l'ordonnance, modifie bel et bien l'article 1^{er} mais elle ne modifie pas l'alinéa 5¹².

II – Le champ d'application territorial du principe de libre administration des collectivités

Une fois la recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité admise, le Conseil devait se prononcer sur l'application du principe de libre administration aux collectivités situées sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

En effet, ce principe étant édicté à l'article 72 de la Constitution, soit dans le titre XII de la Constitution, se posait la question de son applicabilité à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces de Nouvelle-Calédonie, ces collectivités étant régies par le titre XIII de la Constitution et donc non concernées par ledit article, comme le Conseil avait eu l'occasion de l'indiquer dans sa décision du 29 juillet 2004¹³.

Le Conseil fait alors application de cette dernière décision dans laquelle il avait énoncé que le législateur organique, compétent en application de l'article 77 de la Constitution, pouvait tout à fait « *étendre aux institutions de la Nouvelle-Calédonie des dispositions du titre XII applicables à l'ensemble des autres collectivités territoriales de la République* », à la double condition que cette extension ne soit pas contraire aux orientations de l'accord de Nouméa constitutionnalisé et que soit recueilli l'avis préalable du Congrès de la Nouvelle Calédonie.

Constatant alors que l'article 3 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999 prise en application de l'article 77 de la Constitution dispose que : « *Les provinces et les communes de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct, dans les conditions prévues au titre V en ce qui concerne les provinces* », il en déduit que le législateur

¹¹ G. Feldman, « Le leurre de la ratification expresse des ordonnances de l'article 38 de la Constitution », RDP, 2011, n° 6, p. 1565 et s.

¹² L'article 24 de la loi de 1996 modifie le premier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance et insère un alinéa nouveau après le 1^{er} alinéa.

¹³ Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

organique a étendu aux institutions de la Nouvelle-Calédonie des dispositions du titre XII applicables à l'ensemble des autres collectivités territoriales de la République, cette extension n'étant pas contraire aux orientations de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998.

Ce raisonnement produit par le Conseil constitutionnel pose plusieurs questions.

Il paraît tout d'abord pour le moins curieux que le juge constitutionnel n'ait pas considéré que le titre XIII contient en lui-même ce principe de libre administration des collectivités. En effet, l'article 77 de la Constitution qui procède à la constitutionnalisation des orientations définies par l'accord de Nouméa pose les bases d'une autonomie renforcée de la Nouvelle-Calédonie et des provinces qui va bien au-delà de celle octroyée aux autres collectivités territoriales françaises. Les termes d'«*émancipation*», de «*partage de souveraineté*», l'architecture institutionnelle mise en place ou encore le principe d'irréversibilité des transferts de compétences sont autant d'éléments qui permettent de tirer un tel principe du contenu de l'accord de Nouméa. Dès lors, il eût été plus simple pour le Conseil de considérer que les orientations définies par l'accord de Nouméa posent par essence le principe de libre administration des collectivités situées sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Une autre solution, également plus simple, résidait dans la consécration du principe de libre administration des collectivités territoriales comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République, rendant ainsi moins tortueux le raisonnement du juge constitutionnel.

En effet, le Conseil constitutionnel a déjà, par le passé, consacré constitutionnellement des principes sur la base d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République alors qu'un fondement écrit de rang constitutionnel existait. Ainsi, par exemple, dans sa décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur l'article 10 de la DDH et l'alinéa 4 du préambule de 1946 pour en conclure que «*la liberté de conscience doit être regardée comme l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.*» En l'espèce, le Conseil aurait très bien pu tirer de l'article 72 de la Constitution un principe à valeur constitutionnelle doté d'un champ d'application incluant les collectivités situées sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, il paraît curieux de considérer qu'une extension d'un principe par ailleurs consacré par la Constitution puisse être opérée par le législateur organique. Cela pose notamment la question de la place du principe de libre administration des collectivités situées en Nouvelle-Calédonie dans la hiérarchie des normes, celui-ci étant en définitive affirmé par le législateur organique et non par le Constituant. Cela revient à considérer que le principe de libre administration des collectivités situées en Nouvelle-Calédonie est affirmé à un niveau moindre pour des collectivités bénéficiant du statut le plus autonome au sein de la République française.

III – La conformité à la Constitution sur le fond

Quoi qu'il en soit, le principe de libre administration étant applicable aux provinces de Nouvelle-Calédonie, il revenait au Conseil constitutionnel de trancher la question sur le fond

et de déterminer si le fait d'imposer l'application des règles de droit commun du travail aux collaborateurs de cabinet portait atteinte audit principe. En réalité, les auteurs de la question prioritaire de constitutionnalité considéraient que le fait de ne pas pouvoir licencier les collaborateurs *ad nutum* portait atteinte à la liberté de la collectivité. Très logiquement, le Conseil rejette l'argument en considérant que l'encadrement du recrutement et de la révocation des collaborateurs politiques par le Code du travail n'entrave en rien la possibilité pour les élus de mettre fin à la relation contractuelle. Elle rend le licenciement plus contraignant mais cela n'a pas pour effet de porter atteinte au principe de libre administration des collectivités.

Le dernier moyen des requérants est également très logiquement rejeté par le juge constitutionnel. Dans une démarche que l'on pourrait qualifier de paradoxale, la province Sud invoquait la rupture du principe d'égalité entre les collectivités situées sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie et les autres collectivités territoriales de la République en matière de recrutement et de révocation des personnels politiques. Faisant application de sa jurisprudence classique en matière d'application du principe d'égalité selon laquelle des situations différentes peuvent valablement être traitées différemment, le Conseil réitère une position déjà émise dans une décision du 30 août 1984¹⁴ en considérant que la différence de situation entre, d'une part, la Nouvelle-Calédonie et les collectivités territoriales qui sont sur son territoire et, d'autre part, les autres collectivités territoriales justifie la possibilité de règles différentes en matière de recrutement et de révocation des collaborateurs politiques.

En conséquence, le Conseil constitutionnel décide que les dispositions en cause ne portent atteinte à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit.

¹⁴ Décision n° 84-178 DC du 30 août 1984, Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances.