



**HAL**  
open science

# The devolution of legislative power in New Caledonia

Carine David

► **To cite this version:**

Carine David. The devolution of legislative power in New Caledonia. Devolution of legislative power in territorial autonomy experiences, Royaume du Maroc, Jul 2022, New York, États-Unis. hal-04020428

**HAL Id: hal-04020428**

**<https://hal.science/hal-04020428v1>**

Submitted on 20 Feb 2024

**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.

**Séminaire international de recherche**  
**« DEVOLUTION DES POUVOIRS LEGISLATIFS**  
**DANS LES REGIMES D'AUTONOMIE TERRITORIALE »**

**L'émancipation législative de la Nouvelle-Calédonie**

*Par Carine DAVID, Professeur de droit public à l'Universités des Antilles*

Colonie française à partir de 1853, date de sa prise de possession par la France, la Nouvelle-Calédonie est un archipel situé dans le sud de l'Océan Pacifique. Colonie de peuplement, elle voit aujourd'hui se côtoyer une société plurielle, profondément divisée sur une base essentiellement ethnoculturelle, qui se traduit clairement sur le plan politique. D'un côté, le peuple premier, les kanak, autochtones mélanésiens, dont la très grande majorité de la population est favorable à l'indépendance. D'un autre côté, les populations descendant des anciens colons et des anciens bagnards, mais aussi de la main d'œuvre asiatique et océanienne qui a immigré sur ce territoire dans la seconde moitié du XIXème et tout au long du XXème siècle.

En 1946, la Nouvelle-Calédonie devient un territoire d'outre-mer (TOM). Sous la pression d'un mouvement indépendantiste encouragé par un Etat français incapable de maintenir une autonomie accordée en 1956, la Nouvelle-Calédonie connaîtra ensuite une « valse des statuts », autrement appelée « yoyo institutionnel »<sup>1</sup>, à partir des années 1960 et pendant près de trois décennies. La période 1956-1988 verra en effet se succéder une dizaine de statuts qui esquisseront progressivement les grands traits du statut actuel de la Nouvelle-Calédonie.

En effet, l'architecture institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie telle qu'elle existe aujourd'hui est le fruit d'une évolution statutaire graduelle qui a fait muer ce territoire ultramarin en une collectivité d'une originalité incontestable dans le cadre de l'Etat unitaire français<sup>2</sup>.

Ainsi, la loi-cadre Defferre de 1956 a initié une autonomie importante par un transfert massif de compétences et un exécutif local collégial. Le statut Lemoine de 1984 a introduit un fédéralisme interne *via* un découpage territorial en six « pays », dont la logique sera confirmée au fil des statuts suivants pour aboutir en 1988 à la création du découpage provincial actuel. L'accord de Nouméa de 1998 finalise cette architecture en dotant le parlement local, appelé Congrès de la Nouvelle-Calédonie, d'un pouvoir législatif, qui élit

---

<sup>1</sup> G. Agniel, « L'expérience statutaire de la Nouvelle-Calédonie ou de l'étude du mouvement du yo-yo au service de l'évolution institutionnelle d'un territoire d'outremer », in "L'avenir statutaire de la Nouvelle-Calédonie. L'évolution des liens de la France avec ses collectivités périphériques", *Les études de la documentation française*, 1997, p. 41.

<sup>2</sup> C. David, « Essai sur la loi du pays calédonienne – La dualité de la source législative dans l'Etat unitaire », éd. L'Harmattan, Coll. GRALE/CNRS, 656 pages, 2009.

l'exécutif local dont les membres, désignés au scrutin proportionnel, représentent les principales forces politiques locales aussi bien loyalistes qu'indépendantistes.

Dépassant pour la première fois le cadre constitutionnel fixé par la Constitution de 1958, l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, résultat de la négociation tripartite entre l'Etat et les représentants politiques locaux issus des deux mouvances politiques, a nécessité une révision de la Constitution française pour aboutir à la mise en place d'une collectivité territoriale *sui generis* dotée d'une forte autonomie institutionnelle et normative.

Le cadre juridique et politique exceptionnel ainsi mis en place s'explique par une logique d'émancipation progressive<sup>3</sup>, la Nouvelle-Calédonie étant inscrite sur la liste des territoires non autonomes à décoloniser de l'Organisation des Nations-Unies. C'est donc logiquement qu'il a été prévu que le cycle de vingt années instauré dans le cadre de l'accord de Nouméa se clôturerait par l'exercice du droit des calédoniens à l'autodétermination. C'est ainsi que trois référendum ont eu lieu en 2018, 2020 et 2021, aboutissant à chaque fois à une réponse négative concernant l'accession de la Nouvelle-Calédonie à l'indépendance<sup>4</sup>.

Pour autant, la Nouvelle-Calédonie reste dans une période d'incertitude du fait de la non-participation de la majeure partie des électeurs indépendantistes au troisième référendum qui s'est déroulé le 12 décembre 2021. La comparaison avec ce territoire reste néanmoins utile dans la mesure où si le statut a vocation à s'appliquer pour seulement encore quelques années, le prochain statut ne peut *a priori* qu'aller vers plus d'autonomie. En tout état de cause, l'octroi d'un pouvoir législatif à l'assemblée locale est un acquis qu'il n'est pas question de remettre en cause dans le cadre du futur statut de la Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, l'organisation politico-administrative de la Nouvelle-Calédonie repose sur plusieurs éléments clés, fruit de l'équilibre politique trouvé dans le cadre de négociations politiques tripartites entre l'Etat, les représentants indépendantistes et les représentants loyalistes lors de la négociation de l'accord de Nouméa.

La Nouvelle-Calédonie est subdivisée en trois provinces, dotées d'une assemblée délibérante et d'un exécutif en la personne du président de l'assemblée, accompagné de vice-présidents. Ce découpage politique permet un partage du pouvoir entre les principaux partis politiques du territoire. La Nouvelle-Calédonie est elle-même dotée d'une assemblée, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, dont les membres sont issus des assemblées de province ; un gouvernement élu par le Congrès à la représentation proportionnelle ; un Sénat coutumier représentant la coutume kanak dont les membres sont désignés par les autorités coutumières et un représentant de l'Etat qui veille à l'exercice des compétences de l'Etat, ainsi qu'à la légalité des décisions prises par les collectivités locales.

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie joue dans l'architecture institutionnelle calédonienne le rôle d'un véritable parlement (I). Il est à cet égard la seule assemblée d'une collectivité territoriale française dotée d'un pouvoir législatif, de par sa faculté d'adopter des « lois du pays » (II).

---

<sup>3</sup> Malgré cette logique d'émancipation progressive, la population locale est représentée au même titre que le reste de la population au Parlement national, puisque deux députés calédoniens siègent à l'Assemblée nationale, la chambre basse du Parlement national et deux sénateurs sont désignés à la chambre haute.

<sup>4</sup> <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Politiques-publiques/Elections>

## **I – Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, unique parlement local dans l’ordre juridique français**

Le Congrès est donc la seule assemblée locale à être dotée d’un pouvoir de nature législative en droit français. En effet, comme c’est le cas du Maroc, la nature unitaire de l’Etat français interdit en principe toute dévolution du pouvoir législatif.

Afin de bien comprendre le rôle joué par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie dans l’architecture institutionnelle locale, il est important de comprendre son mode de désignation, caractérisé par une déformation de la représentation en son sein dans un objectif de rééquilibrage politique (A). Il sera ensuite temps de s’intéresser à son rôle dans l’ordre juridique calédonien (B).

### **A – Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie<sup>5</sup>, symbole du rééquilibrage politique voulu par l’Accord de Nouméa**

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie constitue une institution originale à bien des égards. Ainsi en est-il de sa composition dans le cadre de laquelle certaines parties du territoire sont surreprésentées pour opérer un rééquilibrage politique en faveur du peuple premier (2). Cette déformation s’assoit sur une désignation des parlementaires locaux à la représentation proportionnelle dans le cadre de circonscriptions provinciales et par un corps électoral fortement restreint (1).

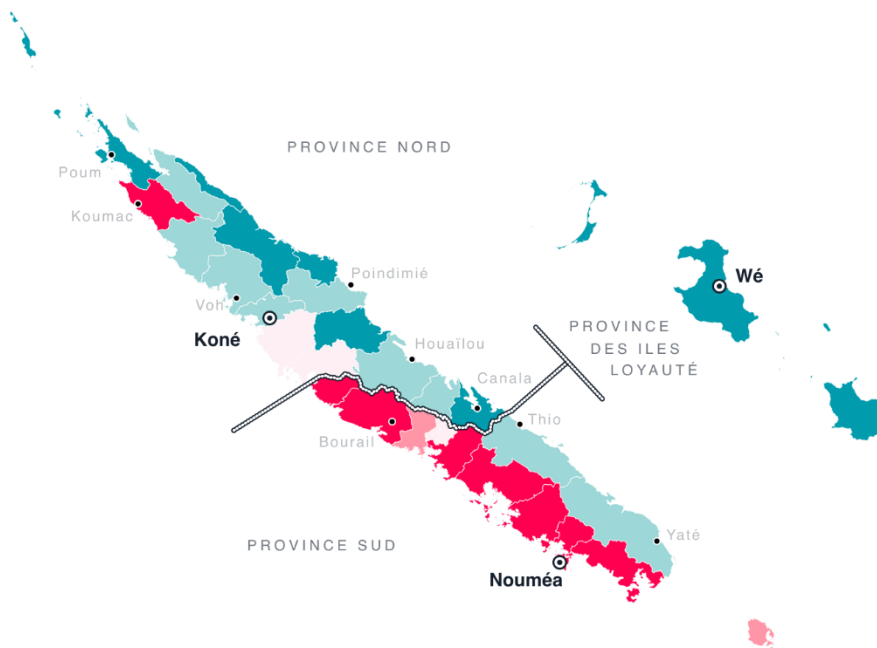
#### *1/ La désignation des membres du Congrès*

La désignation des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ne fait pas l’objet d’une élection propre. Les conseillers sont en effet désignés lors des élections aux assemblées de province.

Il y a lieu ici de s’arrêter sur l’importance politique majeure de l’échelon provincial. Mises en place en 1988 par l’accord de Matignon suite à des événements sanglants, les provinces sont une réponse d’essence fédérale à la nécessité d’un partage du pouvoir politique dans un territoire profondément divisé sur une base ethnique. Ainsi, les provinces, au nombre de trois, permettent à chaque groupe politique majeur de disposer du pouvoir politique sur les parties de territoire où il est majoritaire.

---

<sup>5</sup> [www.congres.nc](http://www.congres.nc)



[https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2017/12/02/nouvelle-caledonie-l-histoire-d-un-territoire-divise\\_5223594\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2017/12/02/nouvelle-caledonie-l-histoire-d-un-territoire-divise_5223594_4355770.html)

Ainsi, les provinces constituent chacune une circonscription pour la désignation des membres du Congrès. Le mode de scrutin utilisé est le scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour. L'élection a lieu tous les cinq ans. Le Congrès a été mis en place pour la 1<sup>ère</sup> fois en 1999, puis renouvelé en 2004, 2009, 2014 et 2019. Les prochaines élections auront donc lieu en 2024, à moins que les représentants politiques aient trouvé un accord d'ici là, conduisant à la mise en place d'une nouvelle organisation institutionnelle.

La particularité de cette élection réside dans le corps électoral admis à y participer. En effet, un corps électoral figé et restreint a été mis en place. Pour tenter de le présenter le plus simplement possible, on peut dire que toute personne venue s'installer en Nouvelle-Calédonie postérieurement à 1998 n'a pas le droit de vote pour cette élection. Cela signifie qu'à l'heure actuelle, des personnes résidant depuis plus de 20 ans en Nouvelle-Calédonie n'ont pas le droit de vote pour les élections aux assemblées de province et au Congrès. Elles ne sont pas citoyennes de la Nouvelle-Calédonie, cette citoyenneté, formalisée, reposant uniquement sur le droit de vote à cette élection.

Le maintien de ce corps électoral dans le prochain statut est un point d'achoppement des discussions politiques à venir. Les indépendantistes veulent en effet le maintien de ce corps électoral qui favorise leur représentativité puisque les personnes s'installant en Nouvelle-Calédonie sont généralement des métropolitains souhaitant le maintien du territoire dans la France et votant donc très majoritairement pour les partis loyalistes. Les représentants politiques loyalistes pour leur part demandent *a minima* l'assouplissement du corps électoral, avec le soutien de l'Etat. L'argument principal réside dans l'inconventionnalité de cette exclusion du droit de vote. En effet, la CEDH a eu l'occasion de se prononcer sur ce corps électoral dans une affaire Py c. France en 2005<sup>6</sup>. Si elle n'a pas condamné la France pour violation de la convention, ce n'est qu'en raison du caractère affirmée comme transitoire de cette restriction. Sa pérennisation ne serait donc pas possible.

<sup>6</sup> CEDH, Cour (deuxième section), Affaire Py c. France, 11 janvier 2005, 66289/01.

Cette exclusion du corps électoral concernerait aujourd'hui près de 50.000 personnes<sup>7</sup>, lesquelles peuvent voter pour les élections nationales (présidentielle et législatives), européennes et municipales, mais pas pour les élections aux assemblées de province et au Congrès.

Cette mesure, favorisant une meilleure représentation du camp indépendantiste en minorant l'électorat des partis politiques loyalistes, s'accompagne par ailleurs d'une surreprésentation des électeurs issus des provinces Nord et des Iles Loyauté.

Notons enfin que l'élection des membres des assemblées de province et du Congrès est soumis à la parité hommes/femmes, les listes de candidats devant respecter une stricte alternance entre les représentants des deux sexes. De ce point de vue, il semble que cela aille plus loin que l'initiative marocaine qui prévoit une « *représentation féminine appropriée* », sans plus de précisions.

## *2/ La surreprésentation de la population mélanésienne au Congrès de la Nouvelle-Calédonie*

La répartition des sièges au Congrès de la Nouvelle-Calédonie est donc réalisée à l'échelon provincial. Néanmoins, le quota de sièges attribué à chaque province n'est pas proportionnel à sa population ou à son corps électoral et elle surreprésente les populations des provinces Nord et des Iles Loyauté où la population kanak est la plus nombreuse.

Ainsi, près de 95% de la population des Iles Loyauté s'est déclarée kanak lors du dernier recensement en 2019<sup>8</sup>. Ils étaient 72% en province Nord<sup>9</sup>. A titre de comparaison, la population kanak ne représente que près de 29% de la population en province Sud.

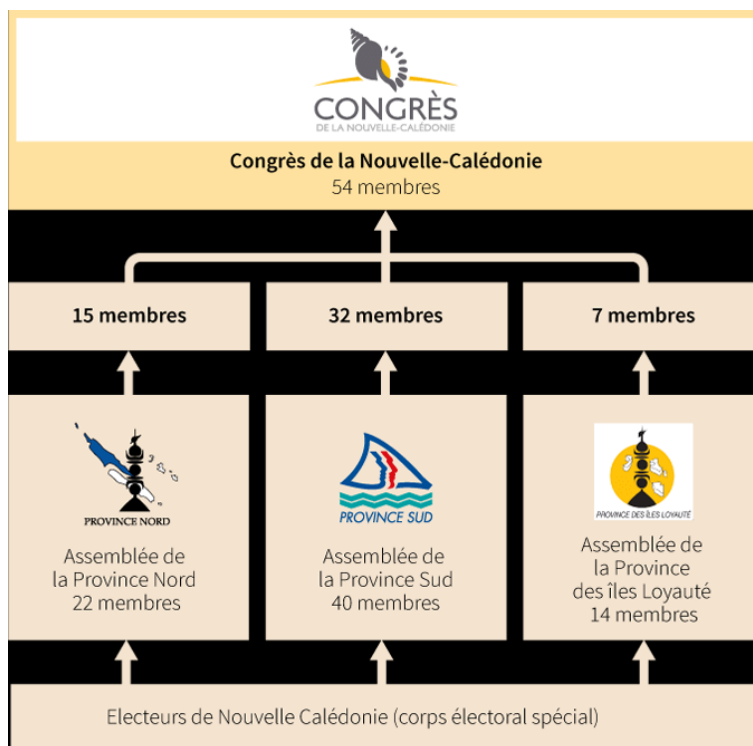
Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie est composé de 32 des 40 membres de l'assemblée de la province Sud, de 15 des 28 conseillers de la province Nord et de 7 des 14 élus de la province des Iles Loyauté, soit 54 membres.

---

<sup>7</sup> Le corps électoral général pour les élections législative en 2022 en Nouvelle-Calédonie est de 219.260 personnes. Le corps électoral lors des dernières élections provinciales en 2019 était de 169.552 (21.205 en province des Iles Loyauté, 39.903 personnes en province nord et 108.444 en province Sud).

<sup>8</sup> Sachant que sur les 5% restant, 2% déclarent appartenir à plusieurs communautés. Seulement 1,75% de la population se déclare d'origine européenne.

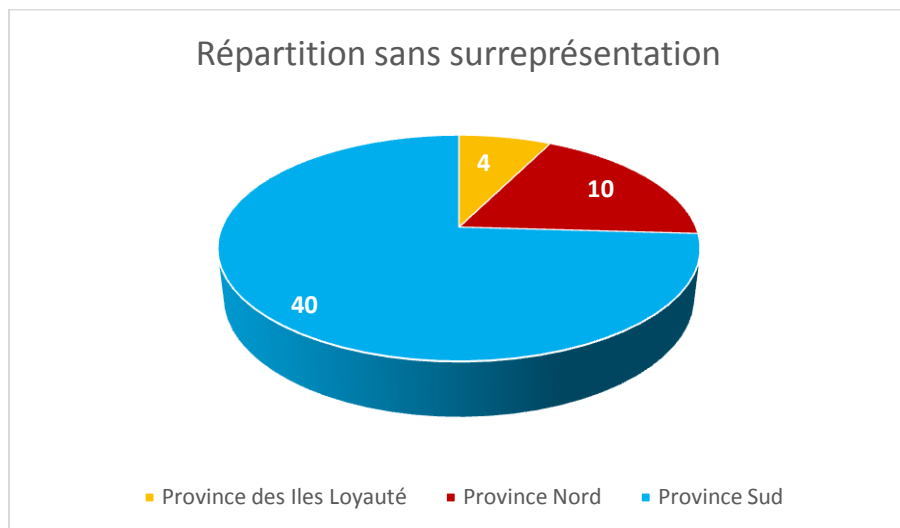
<sup>9</sup> Ils étaient par ailleurs 10% à se déclarer comme appartenance à plusieurs communautés. Un peu moins de 10% de la population se déclare d'origine européenne.

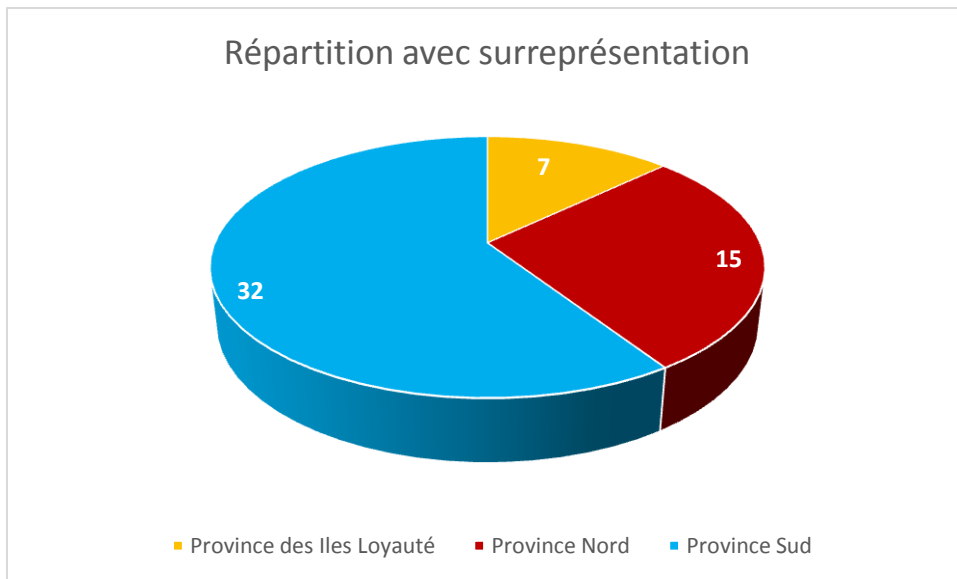


<https://www.congres.nc/lassemblee/composition/>

Cette répartition n'est néanmoins pas proportionnelle à la population résidant dans les différentes provinces. En effet, la province Sud est peuplée de 203.144 habitants, la province Nord de 49.910 habitants et la province des Iles Loyauté de 18.853 habitants.

On peut voir ici la déformation de la représentation :





Cette surreprésentation des provinces Nord et des Iles Loyauté participe de la logique de rééquilibrage politique, économique et social voulu par l'accord de Nouméa et permet d'asseoir un équilibre politique relatif au sein de l'assemblée locale.

Lors du dernier renouvellement de l'assemblée en 2019, un nouveau parti politique représentant la population Wallisienne et Futunienne (autre territoire français du Pacifique), soit environ 8% de la population, a fait une percée. Dès lors, la répartition au Congrès est actuellement de 26 représentants indépendantistes, 25 représentants loyalistes et 3 représentants de ce parti.

On va le voir, au-delà du rôle prépondérant que cela confère à ce nouveau parti au sein de l'assemblée elle-même en faisant basculer la majorité d'un côté ou de l'autre, la répartition des sièges au Congrès est également importante au vu de la place du Congrès dans l'architecture institutionnelle locale.

## **B – Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie dans l'architecture institutionnelle locale**

Le rôle du Congrès dans l'architecture institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie peut être analysé comme caractérisant un régime de nature parlementaire. En tout état de cause, l'organisation statutaire de la Nouvelle-Calédonie est bien plus proche de celle d'un Etat que d'une collectivité territoriale.

Les fonctions du Congrès de la Nouvelle-Calédonie sont clairement caractéristiques de celles d'un parlement en ce qu'il en exerce les missions classiques : exercice du pouvoir législatif et contrôle de l'action gouvernementale. Dans ce cadre, la nature parlementaire du régime politique calédonien apparaît en ce que l'orientation politique de l'exécutif dépend de celle de l'assemblée qui en désigne les membres et qui détient le pouvoir de mettre fin à ses fonctions par un mécanisme de motion de censure.

Par ailleurs, afin de répondre aux spécificités socioculturelles de la Nouvelle-Calédonie et à sa projection dans le fonctionnement du régime politique, les membres du Gouvernement de la



Nouvelle-Calédonie sont désignés à la représentation proportionnelle par le Congrès. Les listes de candidats, qui ne sont pas nécessairement membres de l'assemblée, sont présentées par les groupes politiques constitués au sein du Congrès<sup>10</sup>.

La composition de l'exécutif local est incontestablement originale. En effet, sa désignation à la représentation proportionnelle a pour conséquence une composition du Gouvernement qui reflète celle de l'assemblée et fait donc se côtoyer des représentants des différents courants politiques présents au Congrès, c'est-à-dire que représentants loyalistes et indépendantistes siègent collégalement au Gouvernement.

On le voit, le rôle du Parlement local et ses relations avec l'exécutif local diffèrent sensiblement de ceux proposés par l'initiative marocaine pour le Sahara occidental. Si le Parlement régional joue un rôle dans la désignation de l'exécutif, son rôle se limite à la désignation du chef du Gouvernement, qui forme ensuite son gouvernement. Autre différence, en Nouvelle-Calédonie, l'Etat n'intervient pas dans la désignation du Gouvernement puisque c'est le président du congrès qui proclame les résultats de l'élection des membres du gouvernement et les transmet immédiatement au haut-commissaire, alors qu'il est prévu que le Roi investisse le Chef du Gouvernement au Sahara Occidental.

Outre l'exercice du pouvoir législatif, qui sera évoqué dans la 2<sup>ème</sup> partie, le Congrès dispose de compétences en matière de contrôle de l'action gouvernementale, qui peut le conduire à mettre fin au mandat du Gouvernement.

En effet, le Congrès peut ainsi, à la demande du bureau ou d'au moins 20 % de ses membres, créer des commissions d'enquête composées à la représentation proportionnelle des groupes d'élus. Celles-ci sont classiquement chargées de recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics de la Nouvelle-Calédonie en vue de soumettre leurs conclusions au congrès.

Ce mécanisme est néanmoins peu utilisé puisqu'une seule commission d'enquête a été mise en place depuis 1999.

La loi organique statutaire prévoit également la possibilité pour le Congrès de mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure dont la procédure est calquée sur son homologue nationale. Elle doit être signée par un cinquième au moins de ses membres (1/10<sup>ème</sup> au niveau national). Le congrès se réunit alors deux jours francs après le dépôt de la motion de censure. Le vote intervient au cours des deux jours suivants. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres du congrès.

L'adoption de la motion de censure met fin aux fonctions du gouvernement qui assure toutefois l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection du nouveau gouvernement.

Le système mis en place n'est néanmoins pas équilibré puisque le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ne dispose pas du pouvoir de dissoudre le Congrès. En effet, la loi organique statutaire prévoit que lorsque le fonctionnement du Congrès se révèle impossible, il

---

<sup>10</sup> L'article 11 de la délibération du Congrès n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du congrès de la Nouvelle-Calédonie fixe à 6 le nombre de membres minimal pour constituer un groupe politique au Congrès.

peut, après avis de son président et du gouvernement, être dissous par décret motivé en conseil des ministres. Cette dissolution, prononcée par l'Etat, entraîne de plein droit la dissolution des assemblées de province et *de facto* la fin des fonctions des exécutifs provinciaux et territorial.

Le fait que le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie soit désigné à la représentation proportionnelle a pour conséquence une sorte de neutralisation des groupes politiques qui rend néanmoins très improbable le vote d'une motion de censure car les décisions prises au sein du Gouvernement sont prises collectivement lors de réunions dite « de collégialité ». Cela explique que la procédure de défiance n'a jamais été utilisée.

## **II – Le pouvoir législatif du Congrès de la Nouvelle-Calédonie<sup>11</sup>**

La fonction première du Congrès de la Nouvelle-Calédonie reste néanmoins l'exercice du pouvoir législatif, lequel se matérialise par le pouvoir octroyé à l'assemblée locale d'adopter des actes de nature législative, appelés « lois du pays », situées dans la hiérarchie des normes au même niveau que les lois adoptées par le Parlement national dans ses domaines de compétences. L'Etat étant dessaisi des compétences qu'il a transféré à la Nouvelle-Calédonie, de manière irréversible, il ne peut plus intervenir dans ces matières. Il n'existe néanmoins aucune procédure permettant aux institutions locales de faire constater un empiètement par l'Etat sur le domaine de compétence de la collectivité, alors même que ce mécanisme existe dans d'autres collectivités ultramarines<sup>12</sup> qui ne sont pourtant pas dotées d'un pouvoir législatif.

Ce pouvoir législatif intervient dans un domaine matériel (A) et selon une procédure d'adoption (B) et des modalités de contrôle (C) déterminés par la loi organique statutaire adoptée par le Parlement national.

### **A – Le domaine matériel de la loi du pays**

La loi organique statutaire répartit les compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces, les deux premiers se voyant dotés d'une compétence d'attribution tandis que les provinces-niveau névralgique politique- disposent de la compétence de droit commun. L'Etat continue donc à exercer un certain nombre de compétences, telles que la garantie des libertés publiques, la défense, la monnaie ou encore la justice, l'enseignement supérieur et la recherche.

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie pour sa part exerce ses compétences tantôt par la voie réglementaire, sous forme de délibérations, tantôt par la voie législative, sous la forme de « lois du pays ». En effet, et c'est peut-être une caractéristique unique au monde, le Congrès

---

<sup>11</sup> Collectif, « Quinze ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie – Sur les chemins de la maturité », C. David (dir.), éd. PUAM, coll. Droit d'outre-mer, 2017, 330 pages.

<sup>12</sup> Procédure devant le Conseil constitutionnel permettant à la Polynésie française et aux collectivités antillaises de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy de faire respecter leurs domaines de compétences face aux empiètements de l'Etat.

doit, en fonction des matières dans lesquelles il intervient, déterminer la nature de l'acte adopté. Ceci constitue en réalité une réminiscence des statuts antérieurs de la Nouvelle-Calédonie dans la mesure où l'assemblée locale intervenait jusqu'ici – comme d'autres collectivités (Polynésie Française par exemple) - dans des domaines qui relevaient de la loi au niveau national mais qui était régis par des actes réglementaires au niveau local, la dévolution d'un pouvoir législatif à une collectivité locale n'ayant jusqu'en 1998 et l'accord de Nouméa jamais été envisagée par l'Etat français.

Ainsi si l'article 22 de la loi organique statutaire énumère plus d'une trentaine de compétences relevant de la Nouvelle-Calédonie, auxquelles s'ajoutent aujourd'hui un certain nombre de compétences transférées au fil du temps, seules les domaines mentionnés à l'article 99 de la loi organique sont considérés comme constituant le domaine législatif local. Il est à noter que celui-ci ne correspond pas au domaine législatif national. En effet, certaines compétences de rang législatif au niveau national ne relèvent pas de la Nouvelle-Calédonie mais de l'Etat<sup>13</sup> ou des provinces<sup>14</sup>. Par ailleurs, certaines compétences législatives locales n'ont pas d'équivalent au niveau national<sup>15</sup>. Enfin, d'autres compétences, relevant pourtant bien de la Nouvelle-Calédonie, relèvent de son pouvoir réglementaire<sup>16</sup>.

Cela signifie que l'étude du domaine matériel de la loi du pays n'est pas entièrement révélatrice des compétences normatives du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et de l'étendue des compétences dévolues à la collectivité, même si les plus importantes relèvent de la loi du pays.

Les lois du pays ont donc force de loi dans le domaine défini à l'article 99 de la loi organique statutaire. Dès lors qu'elles interviennent en dehors du domaine législatif local ainsi défini, elles ont un caractère réglementaire. Ce caractère réglementaire peut être soulevé au cours d'une procédure juridictionnelle ou par certaines autorités politiques. Dans ce cas, le Conseil d'Etat doit se prononcer dans un délai de trois mois.

Quoi qu'il en soit, dans la pratique, les lois du pays interviennent principalement dans deux domaines :

- ✓ Les règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, droits et taxes de toute nature. Les domaines fiscal et douanier constituent en effet des domaines privilégiés d'intervention des lois du pays avec environ 40% des lois du pays adoptées depuis 1999 dans ce secteur.
- ✓ Les principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et du droit de la sécurité sociale ; garanties fondamentales des fonctions publiques de la Nouvelle-Calédonie et des communes. Ce domaine constitue le 2<sup>ème</sup> grand secteur d'intervention du législateur local puisque là encore, environ 40% des lois du pays ont été adoptés en ces matières.

---

<sup>13</sup> Enseignement supérieur par exemple.

<sup>14</sup> Environnement par exemple.

<sup>15</sup> Le droit coutumier ou l'identité kanak par exemple.

<sup>16</sup> L'éducation par exemple.

Les autres domaines voient donc une intervention beaucoup plus marginale du législateur local. Il s'agit :

- ✓ Les signes identitaires et nom du territoire. Une seule loi du pays est intervenue en ce domaine pour définir la devise de la Nouvelle-Calédonie<sup>17</sup>, son hymne et l'effigie des billets de banque ;
- ✓ Les règles relatives à l'accès au travail des étrangers ;
- ✓ Le statut civil coutumier, le régime des terres coutumières et des palabres coutumiers ; les limites des aires coutumières ; les modalités de désignation au sénat coutumier et aux conseils coutumiers ;
- ✓ Les règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome, le cobalt et les éléments des terres rares ;
- ✓ Les règles du droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces ;
- ✓ Les règles relatives à l'accès à l'emploi local selon le principe de la préférence locale ;
- ✓ Les règles concernant l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
- ✓ Les principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- ✓ La répartition entre les provinces de la dotation de fonctionnement et de la dotation d'équipement ;
- ✓ Les compétences transférées et échancier de ces transferts, dans le cadre d'un calendrier fixé par la loi organique statutaire ;
- ✓ La création d'autorités administratives indépendantes, dans les domaines relevant de sa compétence.

On le voit le domaine législatif local diffère sensiblement de celui proposé dans le cadre du Sahara Occidental.

Ainsi, le budget ou encore l'éducation par exemple relèvent bien de la Nouvelle-Calédonie mais de son domaine réglementaire. L'environnement relève de la compétence des provinces et ne rentre dès lors pas dans le champ de la loi du pays, alors que c'est le cas pour le Sahara Occidental. On décèle par contre quelques points communs : la fiscalité, le commerce, la protection sociale, l'emploi ou encore les questions culturelles des populations locales sont des matières entrant dans le domaine législatif local dans les deux cas.

## **B – La procédure d'adoption des lois du pays**

Les modalités d'adoption des lois du pays sont fixées par la loi organique statutaire, complétée par le règlement intérieur dont le Congrès s'est lui-même doté.

---

<sup>17</sup> « Terre de parole, terre de partage ».

L'initiative des lois du pays appartient concurremment au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et aux membres du Congrès.

Les projets et propositions de loi du pays sont soumis, pour avis, au Conseil d'Etat avant leur adoption par le gouvernement délibérant en conseil pour les projets, avant leur première lecture pour les propositions. Cet avis, qui porte principalement sur la conventionnalité et la constitutionnalité des dispositions proposées, est consultatif et le Congrès n'a pas à s'y conformer s'il ne le souhaite pas.

Les lois du pays sont adoptées par le congrès au scrutin public, à la majorité des membres qui le composent, contrairement aux délibérations, de nature réglementaire, qui sont adoptées à la majorité des membres présents ou représentés.

Pour le reste, la procédure est en grande partie calquée sur son homologue nationale, avec quelques adaptations.

Sur chaque projet ou proposition de loi du pays, un rapporteur est désigné et est en charge de l'élaboration d'un rapport écrit, déposé, imprimé et adressé aux membres du congrès huit jours au moins avant la séance.

Pendant les quinze jours qui suivent l'adoption d'une loi du pays, le haut-commissaire, le gouvernement, le président du congrès, le président d'une assemblée de province ou onze membres du congrès peuvent soumettre cette loi ou certaines de ses dispositions à une nouvelle délibération du congrès, qui ne peut être refusée.

Cette nouvelle délibération est par ailleurs un préalable obligatoire pour envisager une saisine du Conseil constitutionnel pour un contrôle de constitutionnalité de la loi du pays *a priori*.

Il convient par ailleurs de noter que lorsque la loi du pays intervient dans le domaine relatif à l'identité kanak, c'est-à-dire s'agissant du statut civil coutumier, du régime des terres coutumières et des palabres coutumiers, des limites des aires coutumières ou encore des modalités de désignation au sénat coutumier et aux conseils coutumiers, la procédure est soumise à une navette législative avec le Sénat coutumier, caractérisant un bicamérisme partiel.

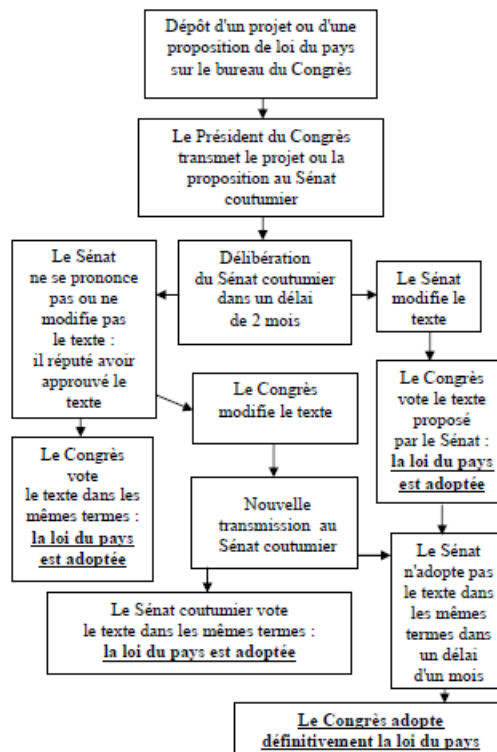
Le Sénat coutumier est une assemblée originale, composée de 16 sénateurs coutumiers, à raison de 2 pour chacune des 8 aires coutumières de Nouvelle-Calédonie.



<https://gouv.nc/gouvernement-et-institutions-les-autres-institutions/le-senat-coutumier>

La procédure d'adoption peut être alors résumée par le schéma ci-après :

**SCHEMA DE LA PROCEDURE DE NAVETTE POUR  
L'ADOPTION D'UNE PROPOSITION OU D'UN PROJET DE  
LOI DU PAYS**



In C. Gindre-David, « Essai sur la loi du pays calédonienne – La dualité de la source législative dans l'Etat unitaire », éd. L'Harmattan, Coll. GRALE/CNRS, 2009, p. 76.

## C – Le contrôle de la loi du pays<sup>18</sup>

Comme son homologue nationale, la loi du pays peut subir un contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel, symbolisant la nature législative de la loi du pays. Ce contrôle est facultatif et peut être opéré *via* deux procédures distinctes. La loi du pays peut en effet être l'objet d'un contrôle *a priori* par voie d'action sur saisine d'autorités politiques. Elle peut également, depuis 2010, faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), c'est-à-dire d'un contrôle *a posteriori* par voie d'exception.

Dans le cadre du contrôle *a priori*, la loi du pays qui a fait l'objet d'une nouvelle délibération du congrès peut être déférée par voie d'action au Conseil constitutionnel par certaines autorités politiques locales : il s'agit du haut-commissaire, c'est-à-dire, du représentant de l'Etat localement, du gouvernement, collégialement, du président du congrès, du président d'une assemblée de province ou de dix-huit membres du congrès, c'est-à-dire un tiers des membres de l'assemblée. Ils disposent à cet effet d'un délai de dix jours à compter de la transmission du texte adopté au haut-commissaire.

Le Conseil constitutionnel se prononce alors dans les trois mois de sa saisine. Sa décision est publiée tant au Journal officiel de la République française qu'au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie.

Si le Conseil constitutionnel constate que la loi du pays contient une disposition contraire à la Constitution et inséparable de l'ensemble de la loi, celle-ci ne peut être promulguée. Si le Conseil constitutionnel décide que la loi du pays contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps que cette disposition est inséparable de la loi, seule cette disposition ne peut être promulguée.

Le haut-commissaire promulgue la loi du pays, avec le contreseing du président du gouvernement, soit dans les dix jours de la transmission qui lui en est faite par le président du congrès à l'expiration du délai prévu pour saisir le Conseil constitutionnel, soit dans les dix jours suivant la publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie de la décision du Conseil constitutionnel.

La loi du pays s'est par ailleurs vu étendre la possibilité d'un contrôle *a posteriori* par voie d'exception introduit en droit français pour la loi nationale en 2010. Les dispositions d'une loi du pays peuvent en conséquence faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité, dans des conditions très proches de celles applicables aux lois nationales.

Ainsi, il est possible pour un justiciable de soulever au cours d'une instance en cours l'inconstitutionnalité de dispositions contenues dans une loi du pays. Cette question prioritaire de constitutionnalité peut être soulevée à n'importe quel moment de la procédure, aussi bien en 1<sup>ère</sup> instance, qu'en appel ou en cassation. Elle fait l'objet d'un examen de recevabilité par la juridiction saisie, puis, le cas échéant, par la juridiction suprême de l'ordre de juridiction concerné, à savoir par la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat. Si elle est jugée recevable, le juge ordinaire sursoit alors à statuer, renvoie la question au Conseil constitutionnel qui a alors 3 mois pour décider si les dispositions litigieuses portent atteinte « à un droit ou une liberté

---

<sup>18</sup> C. David, « L'incomplétude du contrôle de la loi du pays », in C. David (Dir.), *15 ans de lois du pays – Sur les chemins de la maturité*, éd. PUAM, Coll. Droit d'outre-Mer, 2016, p. 97-108.

*garantit par la Constitution* », conformément aux termes de l'article 61-1 de la Constitution française.

Globalement, on peut constater qu'il y a peu de décisions du Conseil constitutionnel relatives aux lois du pays. Depuis 1999, seulement 7 décisions ont été rendues dans le cadre du contrôle *a priori*. Les lois du pays étant dans une grande proportion issue de projets de loi du pays, discutés de façon collégiale au sein du Gouvernement, combiné à l'obligation de seconde lecture comme préalable à toute saisine du Conseil constitutionnel, cela semble avoir permis de limiter le nombre de recours à l'encontre de dispositions de lois du pays.

Le contrôle *a posteriori*, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, connaît à peine plus de succès. En douze ans, seules six questions prioritaires de constitutionnalité ont été intentées à l'encontre de dispositions législatives locales.

Les représentants politiques locaux doivent dans les prochains mois tenter de trouver une solution de sortie de crise, liée à un désaccord sur la date du 3<sup>ème</sup> et dernier référendum prévu par l'accord de Nouméa qui s'est déroulé le 12 décembre 2021 sans la participation de la très grande majorité de la population kanak. Cette situation a pour conséquence une remise en cause de cette consultation par le camp indépendantiste. Une chose paraît néanmoins certaine : personne n'envisage un retour en arrière s'agissant du pouvoir législatif détenu par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, dont il y a fort à parier que le domaine matériel sera étendu dans le cadre du prochain statut.

Depuis 1999, date de l'adoption de la première loi du pays par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, l'assemblée législative locale a adopté 261 lois du pays. Après un temps d'adaptation, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie s'est aujourd'hui émancipé du cadre national et produit des lois du pays reflétant de plus en plus fidèlement l'identité calédonienne et les spécificités de ce territoire.