

Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011

Loi de simplification et d'amélioration de la qualité de la loi

La loi de simplification et d'amélioration de la qualité de la loi est issue d'une proposition de loi déposée le 7 août 2009 par M. Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans la suite logique du rapport qu'il avait remis au Premier ministre dans le cadre de la mission temporaire qui lui avait été confiée par ce dernier¹.

Première à être soumise pour avis au Conseil d'État en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution issu de la révision du 23 juillet 2008², elle a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat respectivement les 2 décembre 2009 et 14 décembre 2010, puis en deuxième lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat les 9 février et 29 mars 2011. Après la réunion de la commission mixte paritaire le 6 avril 2011, le texte a été adopté respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat les 13 et 14 avril 2011.

Le texte a été déféré au Conseil constitutionnel, le 14 avril 2011, par plus de soixante sénateurs et, le 15 avril 2011, par plus de soixante députés. Ces derniers mettaient en cause l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi et notamment celle de ses articles 46, 65, 98 à 122, 156 et 197 à 199, ainsi que la sincérité et la clarté des débats parlementaires ayant conduit à son adoption. Les sénateurs requérants contestaient, quant à eux, la conformité à la Constitution de ses articles 93, 187 et 188.

Par sa décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution le 7° du paragraphe I de l'article 55, les paragraphes III et IV de l'article 62, le 5° de l'article 65, le paragraphe I de l'article 127, les articles 187 et 190 de la loi déférée. Il a, en revanche, déclaré conformes à la Constitution les articles 93 et 188 de celle-ci.

¹ Jean-Luc Warsmann, parlementaire en mission auprès du Premier ministre, *Rapport sur la qualité et la simplification du droit*, décembre 2008.

² « Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ».

La conformité à la Constitution du 7° du paragraphe I de l'article 55, des paragraphes III et IV de l'article 62, du paragraphe I de l'article 127 et de l'article 190 de la loi déferée a été examinée d'office.

I. – Les dispositions contestées

A. – L'intelligibilité et l'accessibilité de la loi, la clarté et la sincérité des débats parlementaires

Les députés, auteurs d'une saisine, soulignaient que le texte portait atteinte à l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité du droit mais aussi à l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires. Ainsi contestaient-ils la méthode même retenue par le législateur.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, d'abord, la teneur de la proposition dont est issue la loi qui lui était déferée, puis les modifications résultant de cette dernière. Le contrôle qu'il exerce sur le respect par les amendements de l'article 45 de la Constitution et des exigences qui en découlent³ rend en l'espèce cette démarche nécessaire.

Il a ensuite repris son considérant de principe sur l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi :

« Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques »⁴.

Aux députés qui déploraient tout à la fois l'hétérogénéité et la complexité du texte en discussion (près de deux cents articles modifiant une quarantaine de codes), le Conseil constitutionnel a répondu, d'une part, qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les dispositions d'un projet ou d'une proposition présentent un objet analogue et, d'autre part, que la complexité de la loi et l'hétérogénéité de ses dispositions ne sauraient, à elles seules, porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. En d'autres termes, si la Constitution n'interdit pas, sous réserve des exigences propres au droit d'amendement, l'adoption de textes au contenu très hétérogène, elle impose que les dispositions de ceux-ci soient suffisamment précises et non équivoques. La jurisprudence développée pour les amendements, exigeant qu'ils ne soient pas dépourvus de tout lien avec le texte en discussion, ne saurait en

³ Voir *infra* la règle « de l'entonnoir ».

⁴ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 56.

tout état de cause, si tant est que tel ait été le raisonnement implicite des requérants, être transposée en l'espèce. Ainsi, prises individuellement, les dispositions de la loi contestée ne méconnaissent pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Le Conseil constitutionnel a, enfin, estimé que rien ne permettait de retenir que la clarté et la sincérité du débat parlementaire auraient pu être altérées par la procédure d'adoption de la loi.

B. – L'article 65

Les députés requérants, tout en soulignant que le 5^o de l'article 65 avait été inséré en deuxième lecture, faisaient valoir que ses dispositions méconnaissaient l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

L'article 65 trouve son origine dans un amendement inséré dans le texte de la commission du Sénat, en première lecture, à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission de la culture. Il modifie les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives à la rémunération des journalistes perçue au titre des droits d'auteur.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, l'avait complété, pour permettre à la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) d'engager des actions de sensibilisation des consommateurs et des acteurs économiques et, parallèlement, pour apporter un soutien à des projets innovants de recherche et d'expérimentation. L'amendement avait été auparavant repoussé par la commission des lois, son rapporteur estimant qu'« *il met en place, en seconde lecture, un dispositif nouveau qui ne paraît pas bien connecté au texte que nous avons examiné en première lecture. Face au risque constitutionnel qui se présente, il me semble qu'il serait plus prudent de retirer cet amendement* »⁵.

L'adoption de cet amendement heurtait les exigences constitutionnelles en matière de procédure parlementaire et, en particulier, la règle dite « de l'entonnoir »⁶.

Cette règle, qui répond à la raison d'être de la délibération parlementaire et permet d'en sauvegarder la logique, impose que les adjonctions ou

⁵ Troisième séance du 1^{er} février 2011, *Journal officiel Débats Assemblée nationale*, 2 février 2011, p. 679.

⁶ Décisions n^{os} 2006-533 DC du 16 mars 2006, *Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*, cons. 6 à 10 ; 2007-553 DC du 3 mars 2007, *Loi relative à la prévention de la délinquance*, cons. 34 à 36 ; 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI)*, cons. 79 à 82.

modifications qui peuvent être apportées après la première lecture soient en relation directe avec une disposition restant en discussion, aient pour objet d'assurer le respect de la Constitution, opèrent une coordination avec des textes en cours d'examen ou corrigent une erreur matérielle.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a rappelé son considérant de principe :

« Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : " Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ", que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle. »

Sur ce fondement et sans qu'il ait eu besoin de répondre au grief soulevé par les députés requérants, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions du 5° de l'article 65 de la loi déferée, dispositions qui ne répondaient à aucune des conditions requises pour que la procédure d'adoption d'un amendement après la première lecture soit constitutionnelle.

C. – L'article 93

Dans sa version antérieure à la réforme résultant de l'article 93 de la loi déferée, l'article L. 8222-6 du code du travail disposait : *« Sans préjudice des dispositions des articles L. 8222-1 à L. 8222-3, toute personne morale de droit public ayant contracté avec une entreprise, informée par écrit par un agent de contrôle, de la situation irrégulière de cette entreprise au regard des formalités mentionnées aux articles L. 8221-3 et L. 8221-5, l'enjoint aussitôt de faire cesser sans délai cette situation.*

« L'entreprise mise ainsi en demeure apporte à la personne publique la preuve qu'elle a mis fin à la situation délictuelle. À défaut, le contrat peut être rompu sans indemnité, aux frais et risques de l'entrepreneur.

« La personne publique informe l'agent auteur du signalement des suites données par l'entreprise à son injonction. »

L'article 93 tend à rendre plus efficace ce dispositif pour responsabiliser le donneur d'ordre public quant au respect, par le contractant, des règles du droit du travail. Il impose que tout contrat conclu par une personne morale de droit public comporte une clause stipulant que des pénalités peuvent être infligées au cocontractant en cas de travail dissimulé. Le montant de ces pénalités est au plus égal à 10 % du montant du contrat. Dans l'hypothèse où la personne publique est informée que son cocontractant a eu recours au travail dissimulé, elle lui enjoint de régulariser la situation. À défaut de correction des irrégularités, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État, la personne publique peut soit appliquer les pénalités, soit rompre le contrat. Enfin la personne publique qui ne respecterait pas les obligations imposées à elle par cet article se verrait solidairement tenue au paiement des impôts, taxes, cotisations et rémunérations dus par la personne ayant eu recours au travail dissimulé.

Les sénateurs requérants contestaient cette disposition au motif, d'une part, qu'elle pouvait conduire le donneur d'ordre public et le contractant à s'accorder sur le « prix » de la violation, par ce dernier, de ses obligations déclaratives et qu'il en résultait une forme de contractualisation du droit pénal et, d'autre part, qu'elle portait atteinte au principe selon lequel nul ne peut être exonéré de sa propre responsabilité, principe que le Conseil constitutionnel a rappelé à plusieurs reprises et, dernièrement, dans sa décision sur la loi organique relative au Défenseur des droits⁷.

Ces griefs étaient inopérants : le dispositif institué est sans incidence sur la responsabilité pénale de la personne qui méconnaît ses obligations en matière de travail dissimulé. Il s'agit de l'institution de pénalités contractuelles, entre une personne morale de droit public et les entreprises ou personnes avec qui elle contracte. Le Conseil n'a vu aucun obstacle constitutionnel à ce que ce que les contrats conclus par une personne morale de droit public assortissent de pénalités contractuelles la méconnaissance, par le contractant, de ses obligations légales en matière de travail dissimulé. Il a donc écarté les griefs et déclaré l'article 93 de la loi conforme à la Constitution.

D. – L'article 187

L'article 187 de la loi déferée modifiait l'article L. 133-6 du code de justice administrative pour renvoyer à un décret le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les élèves de l'École nationale d'administration (ENA) pourront, à l'issue de leur scolarité, être nommés auditeurs de deuxième classe au Conseil d'État. Ces dispositions avaient pour objet de lever l'obstacle représenté par la référence au classement de sortie de l'ENA dans un texte de forme législative,

⁷ Décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011, *loi organique relative au Défenseur des droits*, cons. 6.

afin de permettre la réforme, par voie réglementaire, de la procédure d'affectation des élèves à l'issue de leur scolarité.

Ces dispositions ont été adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement.

Les sénateurs requérants estimaient qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les auditeurs de deuxième classe du Conseil d'État sont choisis parmi les anciens élèves de l'École nationale d'administration, le législateur avait méconnu non seulement l'étendue de sa compétence – il se serait ainsi rendu coupable d'une « incompétence négative » – mais aussi les garanties légales des principes d'indépendance des membres de cette juridiction et d'égal accès aux emplois publics.

Le Conseil constitutionnel a d'abord contrôlé la procédure d'adoption de cet article.

Adopté en première lecture, l'amendement dont il était issu devait répondre aux dispositions qui régissent la recevabilité des amendements lors de cette phase de la procédure parlementaire.

Avant l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'appréciation de la procédure d'adoption d'une disposition insérée en cours de discussion dans un projet ou une proposition de loi était fondée sur une combinaison d'articles de la Constitution.

Dans un considérant de principe, le Conseil constitutionnel rappelait « *que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en œuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »⁸.

⁸ Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 30.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, entrée en vigueur sur ce point le 1^{er} mars 2009⁹, la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution dispose que, « *sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Toute disposition législative adoptée en méconnaissance de cette règle constitue un « cavalier » législatif qui encourt la censure.

Le Conseil constitutionnel applique avec constance cette jurisprudence sur les cavaliers. Ainsi, il a encore récemment censuré plusieurs articles de la loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010).

En l'espèce, aucune disposition de la proposition de loi initiale ne concernait ni le Conseil d'État ni l'ENA. Ne présentant pas de lien même indirect avec celles qui figuraient dans la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, les dispositions de l'article 187 ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution. En conséquence, sans qu'il ait eu besoin de répondre aux griefs des requérants, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

E. – L'article 188

L'article 188 de la loi déferée modifie la procédure contentieuse devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Il comporte des dispositions de forme et de fond.

Les dispositions de forme se bornent à diviser, dans le livre VII du code de justice administrative (CJA) consacré au jugement, le titre III intitulé : « *La tenue de l'audience* » en deux chapitres, le premier consacré à des « *Dispositions générales* » et comportant l'article L. 731-1 non modifié et le second intitulé : « *Dispositions applicables aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel* ».

C'est dans ce second chapitre que viennent s'insérer les dispositions de fond, seules contestées par les sénateurs requérants, à savoir l'article L. 732-1 aux termes duquel :

« Dans des matières énumérées par décret en Conseil d'État, le président de la formation de jugement peut dispenser le rapporteur public, sur sa proposition,

⁹ En application du paragraphe II de l'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée.

d'exposer à l'audience ses conclusions sur une requête, eu égard à la nature des questions à juger. »

Cet article permet donc, à titre dérogatoire et sous certaines conditions, de dispenser le rapporteur public d'exposer ses conclusions devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Il est issu d'un amendement de M. Zocchetto repris par M. Saugey au Sénat. Son exposé des motifs indique : *« Le contentieux de masse dont sont désormais saisis les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ne justifie plus que, sur toutes les affaires qui leur sont soumises, un rapporteur public développe à l'audience ses conclusions orales ».*

Certaines dispositions législatives ont d'ores et déjà dispensé certaines matières des conclusions du rapporteur public. C'est notamment le cas :

– des procédures de référé, pour lesquelles l'article L. 522-1 du CJA dispose que *« sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du rapporteur public »* ;

– du contentieux des décisions de refus d'entrée sur le territoire français opposées aux demandeurs d'asile, en application de l'article L. 213-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

– du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière, conformément à l'article L. 512-2 du même code ;

– du contentieux du droit au logement opposable, en application de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Devant le Sénat, M. Sueur avait vivement critiqué cet article 188 :

« Je rappelle pourtant que l'article 34, alinéa 5, de la Constitution dispose que la loi détermine les règles constitutives des différentes juridictions. Or, concernant plus précisément le rapporteur public, il est peu douteux que l'article L. 7 du code de justice administrative énonce un principe relevant desdites règles constitutives. Nous sommes conduits à en déduire que le rôle et le périmètre d'intervention du rapporteur public ne sauraient être déterminés que par la loi, et non par un décret, comme le prévoit la rédaction actuelle de la proposition de loi, dont le dispositif est donc contraire à la Constitution. Voilà pourquoi nous en saisissons le Conseil constitutionnel. »¹⁰

¹⁰ Sénat, débats, 29 mars 2011.

Dans leur saisine, les sénateurs, qui ne reprenaient pas ce grief d'incompétence négative, développaient deux griefs d'inconstitutionnalité :

– le premier était fondé sur la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi en ce que la disposition contestée ne précise pas si le rapporteur public est dispensé de la rédaction de conclusions ou seulement de leur exposé ;

– le second reposait sur la violation du principe d'égalité devant la justice en ce que la disposition conférerait au rapporteur public et au président de la formation un pouvoir discrétionnaire pour décider, au cas par cas, de la dispense de conclusions.

Le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ne pouvait prospérer. L'article L. 7 du CJA dispose, en effet, que le rapporteur public « *expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent* ». Il s'ensuit que les dispositions contestées, qui permettent, dans certains cas, au président de la formation de jugement de dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, « *d'exposer à l'audience ses conclusions* », ont été considérées par le Conseil constitutionnel comme ni obscures ni ambiguës. La dispense du prononcé des conclusions à l'audience ne peut ainsi s'entendre que comme la dispense pure et simple de l'élaboration de conclusions.

Quant au grief tiré de la violation du principe d'égalité devant la justice, il était plus sérieux et ne pouvait être rejeté que si le renvoi au décret encadrait précisément et strictement, par des critères objectifs et rationnels, la dispense de conclusions du rapporteur public.

En l'état, la jurisprudence du Conseil constitutionnel admet que les justiciables ne soient pas jugés selon la même procédure dès lors que les critères de distinction sont objectifs et rationnels.

Dans la décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions du code de procédure pénale qui lui étaient soumises. Celles-ci permettaient au président du tribunal de grande instance, pour les matières relevant de la compétence du tribunal correctionnel, de décider de manière discrétionnaire et sans recours si ce tribunal était composé de trois magistrats ou d'un seul. Le Conseil a relevé que « *des affaires de même nature pourraient ainsi être jugées ou par un tribunal collégial ou par un juge unique, selon la décision du président de la juridiction* » (cons. 3). Il a en conséquence censuré lesdites dispositions pour rupture de l'égalité devant la justice.

Dans la décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, le Conseil constitutionnel avait à connaître de la loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. On se souvient que, lors de la mise en place de cette procédure, les pratiques étaient variables quant à la présence du parquet à l'audience d'homologation. La Cour de cassation avait considéré, dans un avis du 18 avril 2005, que la présence du parquet était obligatoire¹¹. La nouvelle loi avait alors précisé : « *La procédure prévue par le présent alinéa se déroule en audience publique ; la présence du procureur de la République à cette audience n'est pas obligatoire* »¹². Le Conseil a alors jugé :

« *Considérant qu'en précisant que le procureur de la République n'est pas tenu d'être présent à cette audience, la loi déferée n'a méconnu, contrairement à ce qui est soutenu par les requérants, ni les dispositions de l'article 34 de la Constitution aux termes desquelles : " La loi fixe les règles concernant : ... la procédure pénale... ", ni le principe d'égalité devant la justice, ni les exigences constitutionnelles relatives au respect des droits de la défense et à l'existence d'un procès équitable, ni le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ni aucun autre principe constitutionnel* » (cons. 3).

Dans le commentaire publié aux *Cahiers*, il est indiqué que « *la latitude laissée aux magistrats quant à la présence ou non du procureur de la République lors de l'homologation ne prive le justiciable d'aucune garantie et n'a d'autre objet que de permettre de recueillir la parole du ministère public lorsque des circonstances particulières rendraient utile ce recueil.* »

Dans la décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, le Conseil constitutionnel avait à connaître de la loi organique d'application de l'article 61-1 de la Constitution et relative à la QPC. Ce texte comprenait un article 23-6 relatif à la formation spéciale de la Cour de cassation. Son alinéa 4 disposait que « *toutefois, le premier président peut, si la solution lui paraît s'imposer, renvoyer la question devant une formation présidée par lui-même et composée du président de la chambre spécialement concernée et d'un conseiller de cette chambre* ». Le Conseil constitutionnel s'est borné à relever que ces dispositions avaient le caractère organique et a jugé qu'elles n'étaient pas contraires à la Constitution.

¹¹ Cour de cassation, Avis du 18 avril 2005 n° 005-0001, D. 2005, n° 18, note J. Pradel, p. 1200.

¹² Article 495-9 du code de procédure pénale résultant de la loi n° 2005-847 du 26 juillet 2005 précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Dans la décision n° 2010-54 QPC du 14 octobre 2010, le Conseil avait à connaître de l'article L. 222-1 du code de justice administrative aux termes duquel : « *Les jugements des tribunaux administratifs et les arrêts des cours administratives d'appel sont rendus par des formations collégiales, sous réserve des exceptions tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger* ». Le Conseil a jugé que cet article n'habilite pas le pouvoir réglementaire « à *fixer des catégories de matières ou de questions à juger qui ne reposeraient pas sur des critères objectifs* » (cons. 4). Il en a déduit que « *dans ces conditions* » l'article L. 222-1 du CJA ne méconnaît pas la Constitution.

En vertu de toutes ces décisions concordantes, seuls des critères objectifs et rationnels peuvent permettre, au regard du principe de l'égalité devant la justice, de traiter différemment les justiciables. Le Conseil constitutionnel a jugé que c'était le cas en l'espèce.

Il a tout d'abord rappelé que la dispense de conclusions ne pourra intervenir que dans l'une des « *matières* » limitativement définies par décret en Conseil d'État, selon des critères qui ne pourront être qu'objectifs et en rapport avec l'objet de l'article L. 732-1 qui vise à traiter, de façon plus efficiente, les contentieux de masse qui surchargent les juridictions administratives.

Il a ensuite jugé que, si l'article 188 précise que c'est « *eu égard à la nature des questions à juger* » que s'exerce la faculté de dispense de conclusions, ce critère n'est pas discrétionnaire. Il nécessite que, lorsque le président de la formation de jugement, sur la proposition du rapporteur public, dispense ce dernier d'exposer à l'audience ses conclusions, une telle dispense ne soit décidée que lorsque la solution de l'affaire paraît s'imposer ou ne soulève aucune question de droit nouvelle.

Dans ces conditions, il a déclaré conforme à la Constitution l'article 188 de la loi déférée.

II. – Les dispositions soulevées d'office

Le Conseil constitutionnel a soulevé d'office quatre dispositions adoptées, soit en première lecture soit en deuxième lecture, selon une procédure contraire à la Constitution.

A. – L'article 190

L'article 190 validait les reclassements intervenus en application de la rénovation du 25 mars 2002 de la convention collective nationale des

établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951. Cette disposition, introduite en première lecture au Sénat avait le même contenu que celles de l'article 57 de la loi de financement de la sécurité sociale, que le Conseil constitutionnel avait déjà censuré comme un « cavalier social » dans sa décision du 22 décembre 2009¹³.

Dans sa décision du 12 mai 2011, le Conseil constitutionnel a estimé que cette disposition ne présentait pas de lien, même indirect avec l'objet de la proposition de loi dont le Sénat avait été saisi. Il l'a donc déclarée contraire à l'article 45 de la Constitution.

B. – Les dispositions contraires à la règle « de l'entonnoir »

Après avoir censuré l'article 65 de la loi, qui avait été expressément contesté par les requérants, comme ayant été adopté selon une procédure contraire à la règle « de l'entonnoir », le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 12 mai 2011, soulevé d'office plusieurs dispositions pour les censurer sur le même fondement.

Il s'agissait :

– du 7^o du paragraphe I de l'article 55, adopté par l'Assemblée en deuxième lecture. Il insérait, dans le code de commerce, un article L. 233-17-1 pour transposer l'article 2 de la directive 2009/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009, qui simplifie les obligations comptables des sociétés présentant des comptes consolidés au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce. Le Conseil constitutionnel a ainsi écarté l'argumentation du Gouvernement qui faisait entrer dans les critères permettant à une disposition de passer outre « l'entonnoir » l'exigence de transposition des directives que le Conseil a tirée de l'article 88-1 de la Constitution ;

– les paragraphes III et IV de l'article 62, également adoptés par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. Ils modifiaient les articles L. 626-32, L. 628-1 et L. 628-5 du même code. Ils prévoyaient d'abord la prise en compte des accords de subordination entre créanciers dans le projet de plan de sauvegarde ou de redressement soumis à l'assemblée unique des obligataires. Ils disposaient ensuite que l'éligibilité à la sauvegarde financière accélérée tenant à l'importance du chiffre d'affaires et du nombre de salariés est appréciée, pour les sociétés qui établissent des comptes consolidés, en considération du chiffre d'affaires et des effectifs de tout ou partie des entités comprises dans le périmètre de consolidation. Ils modifiaient enfin les dispositions législatives

¹³ Décision n° n° 2009-596 DC du 22 décembre 2009, *loi de financement de la sécurité sociale pour 2010*, cons. 5 et 7.

relatives à la déclaration des créances dans le cadre d'une sauvegarde financière accélérée ;

– le paragraphe I de l'article 127, issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, complétait l'article L. 253-2 du code de la construction et de l'habitation. Aux termes de cette disposition, « *lorsque l'usufruitier est un bailleur social appartenant aux premier et deuxième secteurs locatifs fixés par l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, il peut, en qualité de mandataire des nus-propriétaires et par exception à l'article 22 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, recevoir plus de trois délégations de vote* ».

Le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, saisie pour avis, analysant la disposition, avait ainsi pu estimer qu'avait été adopté « *un paragraphe I sans lien direct avec le contenu initial du présent article, ce qui est contraire au principe de " l'entonnoir"* », ajoutant qu'il était « *conscient de la fragilité juridique de ces dispositions en cas de saisine du Conseil constitutionnel* »¹⁴.

¹⁴ Hervé Maurey, *Avis présenté au nom de la commission de l'économie sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, Sénat, session ordinaire de 2010-2011, n° 334, 8 mars 2011, p. 16.