

Décision n° 2012-649 DC

du 15 mars 2012

(Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, le 5 mars 2012, par M. François REBSAMEN, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Bertrand AUBAN, Dominique BAILLY, Mme Delphine BATAILLE, MM. Claude BÉRIT-DÉBAT, Jean BESSON, Mme Maryvonne BLONDIN, MM. Yannick BOTREL, Martial BOURQUIN, Mmes Bernadette BOURZAI, Nicole BRICQ, MM. Jean-Pierre CAFFET, Pierre CAMANI, Mme Claire-Lise CAMPION, MM. Jean-Louis CARRÈRE, Luc CARVOUNAS, Bernard CAZEAU, Yves CHASTAN, Jacques CHIRON, Mme Karine CLAIREAUX, M. Gérard COLLOMB, Mme Hélène CONWAY MOURET, MM. Roland COURTEAU, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Claude DILAIN, Claude DOMEIZEL, Mmes Odette DURIEZ, Frédérique ESPAGNAC, MM. Jean-Luc FICHET, Jean-Jacques FILLEUL, Mmes Catherine GÉNISSON, Samia GHALI, MM. Jean-Pierre GODEFROY, Claude HAUT, Edmond HERVÉ, Claude JEANNEROT, Ronan KERDRAON, Mme Virginie KLÈS, MM. Jacky LE MENN, Alain LE VERN, Jean-Yves LECONTE, Jacques-Bernard MAGNER, François MARC, Marc MASSION, Mmes Michelle MEUNIER, Danielle MICHEL, MM. Jean-Pierre MICHEL, Gérard MIQUEL, Jean-Jacques MIRASSOU, Thani MOHAMED SOILHI, Jean-Marc PASTOR, François PATRIAT, Daniel PERCHERON, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Thierry REPENTIN, Roland RIES, Gilbert ROGER, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Michel TESTON, René TEULADE, Richard YUNG, Mmes Nicole BORVO COHEN-SEAT, Eliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, M. Eric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Evelyne DIDIER, MM. Christian FAVIER, Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Gérard LE CAM, Michel LE SCOUARNEC, Mmes Isabelle PASQUET, Mireille SCHURCH, M. Paul VERGÈS, Mmes Leila AÏCHI, Esther BENBASSA, MM. Ronan DANTEC, André GATTOLIN, Joël LABBÉ, Jean-Vincent PLACÉ et le 6 mars 2012, par MM. Jacques MÉZARD, Raymond VALL,

Mme Françoise LABORDE, MM. Jean-Michel BAYLET, François FORTASSIN, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, Jean-Claude REQUIER, Robert TROPEANO, Mmes Aline ARCHIMBAUD, Marie-Christine BLANDIN, Corinne BOUCHOUX et M. Jean DESESSARD, sénateurs,

et, le même jour, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mmes Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX, MM. Jean-Paul BACQUET, Dominique BAERT, Jacques BASCOU, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Jean-Louis BIANCO, Mme Gisèle BIÉMOURET, MM. Daniel BOISSERIE, Jean-Michel BOUCHERON, Mmes Marie-Odile BOUILLÉ, Monique BOULESTIN, MM. Pierre BOURGUIGNON, François BROTTES, Alain CACHEUX, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Thierry CARCENAC, Laurent CATHALA, Guy CHAMBEFORT, Gérard CHARASSE, Alain CLAEYS, Jean-Michel CLÉMENT, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mmes Catherine COUTELLE, Pascale CROZON, M. Frédéric CUVILLIER, Mme Claude DARCIAUX, MM. Guy DELCOURT, Bernard DEROSIER, Tony DREYFUS, William DUMAS, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier DUSSOPT, Albert FACON, Mme Martine FAURE, M. Hervé FÉRON, Mmes Aurélie FILIPPETTI, Geneviève FIORASO, M. Pierre FORGUES, Mme Valérie FOURNEYRON, MM. Guillaume GAROT, Jean GLAVANY, Daniel GOLDBERG, Marc GOUA, Jean GRELLIER, Mmes Danièle HOFFMAN-RISPAL, Sandrine HUREL, Monique IBORRA, Françoise IMBERT, MM. Michel ISSINDOU, Serge JANQUIN, Henri JIBRAYEL, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jean-Pierre KUCHEIDA, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean-Marie LE GUEN, Mme Annick LE LOCH, M. Patrick LEMASLE, Mmes Catherine LEMORTON, Annick LEPETIT, MM. Michel LIEBGOTT, François LONCLE, Mme Marie-Lou MARCEL, MM. Jean-René MARSAC, Philippe MARTIN, Mmes Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, MM. Didier MATHUS, Kléber MESQUIDA, Pierre-Alain MUET, Philippe NAUCHE, Jean-Luc PÉRAT, Mme Catherine QUÉRÉ, M. Jean-Jack QUEYRANNE, Mme Marie-Line REYNAUD, MM. Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Michel SAPIN, Christophe SIRUGUE, Mme Christiane TAUBIRA, MM. Jean-Louis TOURAINÉ, Philippe TOURTELIÉ, Jean-Jacques URVOAS, Daniel VAILLANT, Jacques VALAX, Manuel VALLS, Michel VERNIER, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET et Philippe VUILQUE, députés.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 8 mars 2012 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs et députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives ; qu'ils mettent en cause le recours à la procédure accélérée, qui aurait porté atteinte à la sincérité et à la clarté des débats parlementaires ; qu'ils considèrent que cette loi méconnaîtrait l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ; qu'ils demandent au Conseil constitutionnel de requalifier comme relevant du domaine réglementaire toutes les dispositions de la loi déferée qui ne relèvent pas du domaine de la loi, et notamment son article 92 ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution de son article 45 ; qu'ils mettent enfin en cause, de façon générale, l'absence de lien avec le texte de la proposition de loi des dispositions introduites au cours de la discussion de la loi déferée ;

– SUR L'ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE :

2. Considérant que les requérants font valoir qu'en engageant la procédure accélérée, le Gouvernement aurait privé le Parlement, sans que cela soit justifié par aucune urgence, de la possibilité de procéder à plusieurs lectures de la proposition de loi ; qu'aurait ainsi été méconnue l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires ;

3. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion » ; que cette disposition permet au Gouvernement, postérieurement au dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi, de faire part à tout moment de sa décision d'engager la procédure accélérée, dès lors que les Conférences des présidents des deux assemblées sont en mesure, avant le début de l'examen du texte en première lecture, d'exercer la prérogative qui leur est accordée de s'y opposer conjointement ;

4. Considérant qu'aucune disposition constitutionnelle n'impose au Gouvernement de justifier l'engagement de la procédure accélérée ; qu'en l'espèce, cette procédure a été régulièrement engagée ; que son engagement n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité du débat parlementaire ; que les exigences constitutionnelles précitées ont été respectées ;

– SUR L'ENSEMBLE DE LA LOI :

5. Considérant que la proposition de loi dont est issue la loi déferée au Conseil constitutionnel comprenait quatre-vingt quatorze articles organisés selon trois titres ; que le titre I^{er}, intitulé « Dispositions relatives à la simplification du droit des entreprises », comprenait cinq chapitres, relatifs respectivement à la simplification de la vie statutaire des entreprises, à la vie sociale des entreprises, au soutien au développement des entreprises, à la simplification des procédures, et à la simplification des

dispositions relatives à la lutte contre la fraude ; que le titre II, intitulé « Dispositions relatives à la simplification du droit de plusieurs secteurs d'activité déterminés », comprenait sept chapitres, relatifs respectivement à la simplification du droit dans le secteur agricole, à l'assouplissement du régime des professions réglementées et à la simplification du droit des transports, du droit du tourisme, du droit des médias, du droit du logement, de l'aménagement et de la construction ainsi qu'à « diverses dispositions d'ordre ponctuel » ; que le titre III, intitulé « Dispositions diverses », comprenait initialement un seul article ;

6. Considérant que les requérants font valoir que la loi déférée, par la complexité de ses dispositions et leur caractère hétérogène, porte atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ;

7. 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 des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

8. Considérant qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi présentent un objet analogue ; 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 ; qu'aucune des dispositions de la loi déférée ne méconnaît par elle-même cet objectif ;

– SUR LES DISPOSITIONS DONT LE CARACTÈRE LÉGISLATIF EST CONTESTÉ :

9. Considérant que les requérants soutiennent, de façon générale, que la loi déférée comporte des dispositions qui ne relèvent pas du domaine de la loi, au titre desquelles ils visent notamment son article 92 ; qu'ils demandent au Conseil constitutionnel de « requalifier d'office comme relevant du domaine réglementaire » de telles dispositions ;

10. Considérant que, si l'article 34 et le premier alinéa de l'article 37 de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, et si l'article 41 et le deuxième alinéa de

l'article 37 organisent les procédures spécifiques permettant au Gouvernement d'assurer la protection du domaine réglementaire contre d'éventuels empiètements de la loi, la Constitution n'a pas pour autant entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi ; que, par suite, les requérants ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution ou pour demander que soit déclaré son caractère réglementaire ; qu'il s'ensuit que le grief doit être rejeté ;

– SUR L'ARTICLE 45 :

11. Considérant que l'article 45 complète la section 1 du chapitre II du titre II du livre I^{er} de la troisième partie du code du travail par un article L. 3122-6 ainsi rédigé : « La mise en place d'une répartition des horaires sur une période supérieure à la semaine et au plus égale à l'année prévue par un accord collectif ne constitue pas une modification du contrat de travail.

« Le premier alinéa ne s'applique pas aux salariés à temps partiel » ;

12. Considérant que, selon les requérants, en permettant à une entreprise de moduler la répartition du temps de travail sur l'année sans devoir obtenir l'accord préalable du salarié, ces dispositions porteraient atteinte à la liberté contractuelle ;

13. Considérant que, d'une part, aux termes du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; que, d'autre part, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de 1946 ;

14. Considérant qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi déferée qu'en permettant que la répartition des horaires de travail sur une période supérieure à la semaine et au plus égale à l'année ne constitue pas en elle-même une modification du contrat de travail exigeant un accord préalable de chaque salarié, le législateur a entendu conforter les accords

collectifs relatifs à la modulation du temps de travail destinés à permettre l'adaptation du temps de travail des salariés aux évolutions des rythmes de production de l'entreprise ; que cette possibilité de répartition des horaires de travail sans obtenir l'accord préalable de chaque salarié est subordonnée à l'existence d'un accord collectif, applicable à l'entreprise, qui permet une telle modulation ; que les salariés à temps incomplet sont expressément exclus de ce dispositif ; qu'il s'ensuit que ces dispositions, fondées sur un motif d'intérêt général suffisant, ne portent pas à la liberté contractuelle une atteinte contraire à la Constitution ;

15. Considérant que l'article 45 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

– SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

. En ce qui concerne les dispositions introduites en première lecture :

16. Considérant qu'aux termes de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « 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 » ;

17. Considérant que l'article 64 crée un nouvel article dans le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} du code des postes et communications électroniques pour définir les caractéristiques du service d'envoi recommandé ;

18. Considérant que l'article 129 institue la reconnaissance légale des unions régionales des associations familiales, prévoit leur mission, leur composition et leur mode de fonctionnement et les fait bénéficier des ressources des unions des associations familiales ;

19. Considérant que l'article 130 autorise le transfert du dernier débit de boissons de quatrième catégorie d'une commune à une autre commune située sur le territoire du même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

20. Considérant que l'article 134 institue un régime d'immunité pénale en faveur des membres de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires ;

21. Considérant que ces dispositions, introduites à l'Assemblée nationale en première lecture, ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans la proposition de loi ; que, par suite, elles ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ;

. En ce qui concerne les dispositions introduites en nouvelle lecture :

22. 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 ;

23. Considérant que le III de l'article 31 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires pour modifier et compléter les dispositions régissant l'organisation du secteur de l'artisanat, celles qui sont relatives au statut des entreprises relevant de ce secteur, au régime de la propriété artisanale, à la formation et à la qualification professionnelle, ainsi qu'à la qualité des produits et services, afin de les simplifier, d'adapter leurs procédures à l'évolution des métiers de l'artisanat et, avec les dispositions qui sont particulières à ce même secteur dans les domaines de la fiscalité, du crédit, des aides aux entreprises, du droit du travail et de la protection sociale, de les regrouper et de les organiser en un code de l'artisanat ;

24. Considérant que le II de l'article 59 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires à la transposition de la directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la

surveillance prudentielle de ces établissements ainsi que les mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition ;

25. Considérant que le III de l'article 59 modifie le code monétaire et financier pour adapter les missions de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel aux nouvelles obligations de coopération et d'échanges d'informations avec l'Autorité européenne des marchés financiers, l'Autorité bancaire européenne, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et le Comité européen du risque systémique ;

26. Considérant que le 1° du I de l'article 76 permet aux experts fonciers et agricoles d'assister le géomètre-expert pour les opérations d'aménagement foncier agricole et forestier ;

27. Considérant que le II de l'article 76 permet aux experts fonciers et agricoles et aux experts forestiers d'évaluer les éléments du patrimoine affectés à l'activité professionnelle par l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée ;

28. Considérant que le I de l'article 89 instaure une nullité de l'aliénation à titre onéreux d'un bien rural réalisée sans que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural aient été informées de l'intention d'aliéner du propriétaire ;

29. Considérant que le III et le b du 1° du IV de l'article 95 modifient la date à compter de laquelle certains classements antérieurs à la promulgation de la loi du 22 juillet 2009 susvisée cessent de produire leurs effets, respectivement pour les établissements hôteliers en catégorie cinq étoiles et pour les établissements de camping ;

30. Considérant, en l'espèce, que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que le III de l'article 31, le II et le III de l'article 59, le 1° du I et le II de l'article 76, le I de l'article 89 et le III et le b du 1° du IV de l'article 95 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

31. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Les dispositions suivantes de la loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives sont contraires à la Constitution :

- le III de l'article 31 ;
- le II et le III de l'article 59 ;
- l'article 64 ;
- le 1^o du I et le II de l'article 76 ;
- le I de l'article 89 ;
- le III et le b du 1^o du IV de l'article 95 ;
- l'article 129 ;
- l'article 130 ;
- l'article 134.

Article 2.– L'article 45 de la même loi est conforme à la Constitution.

Article 3.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 15 mars 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.