CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Commentaire

Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012

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

La loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives est issue d'une proposition de loi déposée par M. Jean-Luc Warsmann sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 juillet 2011, qui a été soumise pour avis au Conseil d'État, selon la procédure prévue par le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution, lequel s'est prononcé le 19 septembre 2011. Elle a été adoptée, après engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement, en première lecture par l'Assemblée nationale le 18 octobre 2011, avant que le Sénat ne la rejette en opposant une question préalable le 10 janvier 2012. Après échec de la commission mixte paritaire le 18 janvier 2012, elle a été adoptée en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 31 janvier 2012, puis rejetée à nouveau par le Sénat le 20 février 2012 par l'adoption d'une nouvelle question préalable. Le Gouvernement a alors demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, ce qu'elle a fait le 29 février 2012.

Le texte a été déféré au Conseil constitutionnel, le 5 mars 2012, par plus de soixante sénateurs et, le même jour, par plus de soixante députés. Les saisines, identiques, formulaient des griefs à l'encontre de l'ensemble de la loi. Était d'abord contesté l'engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement pour l'examen de la proposition de loi, qui aurait porté atteinte aux exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires. Était également contesté le respect de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi par une loi comportant des dispositions hétéroclites et complexes, sans lien avec l'objectif de simplification affiché. Était enfin demandé au Conseil constitutionnel de requalifier d'office comme relevant du domaine règlementaire les dispositions n'ayant pas respecté les exigences des articles 34 et 37 de la Constitution. Par ailleurs, députés et sénateurs contestaient plus précisément l'article 45 de la loi en invoquant des griefs tirés de la méconnaissance de la liberté contractuelle.

Par sa décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012, le Conseil constitutionnel a jugé que les exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires, pas plus que l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, n'avaient été méconnus. Il a refusé de se prononcer sur le caractère règlementaire de dispositions de la loi déférée. Il a déclaré l'article 45 de la loi conforme à la

Constitution. Il a, en revanche, examiné d'office et déclaré contraires à la Constitution le III de l'article 31, le II et le III de l'article 59, l'article 64, le 1° du I et le II de l'article 76, le I de l'article 89, le III et le b du 1° du IV de l'article 95 ainsi que les articles 129, 130 et 134 de la loi déférée.

I. − Les dispositions contestées

A. − La clarté et la sincérité des débats parlementaires

Les sénateurs et députés requérants faisaient valoir que le recours à la procédure accélérée pour l'examen de la proposition de loi n'était justifié par aucune urgence et qu'en privant ainsi le Parlement de la possibilité de procéder à deux lectures, il aurait été porté atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Au soutien de leur argumentation, ils faisaient valoir que les précédentes lois de simplification avaient été adoptées sans recourir à une telle procédure.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'engagement de la procédure accélérée, qui s'est substituée à la déclaration d'urgence, et qui permet non seulement de réunir une commission mixte paritaire pour parvenir à un texte commun après une seule lecture dans chaque assemblée mais également de déroger aux délais prévus par la Constitution pour l'examen des textes en première lecture, peut faire l'objet d'une opposition conjointe des Conférences des présidents des deux assemblées. Par conséquent, l'engagement de la procédure accélérée doit s'opérer dans des conditions permettant aux Conférences des présidents des deux assemblées de formuler, si elles le souhaitent, une telle opposition conjointe.

À l'occasion du contrôle des dispositions du Règlement du Sénat postérieures à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui organisaient les modalités de l'information relative à l'engagement de la procédure accélérée après le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi, le Conseil constitutionnel a considéré que « *ces dispositions permettent au Gouvernement, postérieurement à ce dépôt, de faire part à tout moment de sa décision d'engager une telle procédure, dès lors que les deux Conférences des présidents sont en mesure, avant le début de l'examen du texte en première lecture, d'exercer la prérogative que leur reconnaît l'article 45 de la Constitution* »[1].

En l'espèce, le Conseil constitutionnel, qui a vérifié les conditions dans lesquelles la procédure accélérée avait été engagée, a pu constater que « *cette*

[1] Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, cons. 15.

procédure a été régulièrement engagée ; que son engagement n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité du débat parlementaire » (cons. 4).

Par ailleurs, il a considéré « *qu'aucune disposition constitutionnelle n'impose au Gouvernement de justifier l'engagement de la procédure accélérée* » (cons. 4).

B. − L'intelligibilité et l'accessibilité de la loi

Les requérants soulignaient que le texte portait atteinte à l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité du droit. Ils contestaient la méthode même retenue par le législateur, la qualifiant de « patchwork législatif » et faisant grief tant à l'ampleur des dispositions qu'à l'absence de liens avec l'objectif de simplification affiché.

Ils ne faisaient ainsi que reprendre un grief qui avait déjà été soulevé lors de la saisine sur la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011. Après avoir rappelé la teneur de la proposition dont est issue la loi qui lui était déférée puis avoir repris son considérant de principe sur l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi[2], le Conseil constitutionnel avait alors considéré « *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 ne méconnaît par elle-même cet objectif* »[3].

Dans la décision n° 2012-649 DC, le Conseil constitutionnel a repris le même raisonnement et répondu de la même façon, 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. 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 (cons. 8).

C. – Les demandes aux fins de « déclassement » de dispositions de nature réglementaire

---

[2] « *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* », décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011, *Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, cons. 5.

[3] *Ibid*., cons. 6.

Les saisissants demandaient de « *requalifier d'office comme relevant du domaine règlementaire toutes les dispositions qui ne relèvent pas du domaine de la loi* », en invoquant la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-512 DC du 21 avril 2005.

Le Conseil avait en effet alors jugé que certaines dispositions de la loi déférée avaient le caractère réglementaire, semblant vouloir indiquer que les dispositions déclassées restaient de valeur législative mais pouvaient désormais être modifiées par décret, sans que le Gouvernement ait à saisir le Conseil constitutionnel pour les faire déclasser[4].

Toutefois, cette décision de 2005 constitue une décision d'espèce, rendue dans le contexte particulier d'un débat sur la « qualité de la loi ». Elle n'avait pas de précédent et le Conseil constitutionnel n'a pas estimé nécessaire de lui donner une suite.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel reste fondée sur la décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 dans laquelle le Conseil a jugé : « *que, si les articles 34 et 37, alinéa 1er, de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des articles 37, alinéa 2, et 41 ; que la procédure de l'article 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle de l'article 37, alinéa 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret ; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif ; qu'il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiétements de la loi ; que, dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine 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* »[5].

---

[4] Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, cons. 22 et 23.

[5] Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 4*, cons. 11.

Le Conseil avait d'ailleurs, en 2005, dans les commentaires de la décision, clairement limité la portée de cette dernière. Il avait pleinement conscience qu'il était impossible de « renverser » la jurisprudence « prix et revenus »[6].

Dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, le Conseil opère un contrôle de conformité de la loi à la Constitution.

La Constitution a institué deux procédures spécifiques pour lutter contre l'empiètement du pouvoir règlementaire par la loi : celle prévue par l'article 41, lorsque le Gouvernement souhaite s'opposer au cours de la discussion parlementaire, à une disposition qui serait de nature réglementaire ; celle du second alinéa de l'article 37, lorsque le Gouvernement souhaite obtenir le déclassement d'une telle disposition figurant dans le droit positif.

Ainsi, le recours au « déclassement réglementaire » dans le cadre du contrôle *a priori* des lois (de même que dans le cadre du contrôle *a posteriori*) ne trouve dans la Constitution aucun fondement – ce qui le différencie du déclassement des lois organiques en lois ordinaires auquel le Conseil constitutionnel procède régulièrement. En effet, l'adoption des lois organiques étant soumise à des règles de procédure particulières, il incombe au seul Conseil constitutionnel, impérativement saisi avant leur promulgation, de s'assurer que les dispositions législatives adoptées selon cette procédure ont effectivement le caractère de lois organiques. En outre, à défaut d'un tel contrôle, aucune procédure ne permettrait de s'assurer qu'une disposition a été introduite à tort dans le domaine organique par le législateur.

En outre, lorsqu'il est saisi dans le cadre de l'article 37, alinéa 2, le Conseil refuse expressément de procéder à un contrôle de la conformité à la Constitution des dispositions soumises à son examen[7].

La création d'un contrôle *a posteriori* des lois a renforcé la séparation des compétences du Conseil constitutionnel touchant à l'examen, d'une part, de la répartition du domaine de la loi et de celui du règlement et, d'autre part, de la conformité de la loi à la Constitution. S'il faisait le choix de se prononcer sur la nature réglementaire d'une disposition qui lui est déférée dans le cadre de

---

[6] Comme l'indiquaient les Commentaires aux Cahiers : « *La censure des dispositions réglementaires conduirait à un revirement de jurisprudence d'une portée incommensurable, inopportun du point de vue de la lisibilité des textes (la loi peut légitimement combler un "interstice" de nature réglementaire pour permettre au dispositif d'être accessible d'un seul tenant) et soulevant de redoutables problèmes vis-à-vis du Parlement (il suffit de songer à la loi sur les retraites, dont les éléments quantitatifs étaient réglementaires, alors qu'ils étaient les plus importants de la réforme). (…) Pour des raisons pratiques liées à la longueur d'un texte et à la charge de travail du Conseil constitutionnel, celui-ci ne peut s'obliger à relever exhaustivement les empiètements d'une loi déférée sur le domaine réglementaire* ».

[7] Décision n° 80-113 L du 14 mai 1980, *Nature juridique des diverses dispositions du Code général des impôts relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale*, cons. 11.

l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel s'exposerait à la possibilité d'être saisi de la disposition déclarée comme ayant le caractère réglementaire mais non encore modifiée par décret à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité. En effet, le Conseil constitutionnel contrôle, dans le cadre de l'article 61-1 de la Constitution, que la disposition contestée dont il est saisi est de forme législative[8]. On serait dans un cas bien paradoxal de contrôle par le Conseil constitutionnel de la constitutionnalité de dispositions de forme législative mais dont le caractère réglementaire a été reconnu sans que la disposition perde pour autant son apparence législative.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé, dans sa décision du 15 mars 2012 : « *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* » (cons. 10). Il a rejeté par voie de conséquence la demande de déclassement formulée par les requérants.

D. − L'article 45

L'article 45 de la loi déférée insère un article L. 312-6 dans le code du travail 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* ».

Selon les requérants, cet article porterait atteinte à la liberté contractuelle .

Cet article 45 figurait dans le texte initial de la proposition de loi (sous la forme d'un article 40). L'exposé des motifs indiquait : « *L'article 40 permet quant à*

[8] Voir notamment décision n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011, *M. Claude C.* (Disposition réglementaire. Incompétence).

lui d'augmenter le nombre d'heures de travail sur une courte période sans que cette augmentation constitue une modification de contrat de travail ».

Le Conseil d'État avait donné un avis favorable à cette disposition :

« *Le II de l'article 40 a pour objet de dispenser les employeurs de devoir modifier les contrats de travail dans l'entreprise ou l'établissement, au-delà de la semaine et au plus sur l'année. Les termes "mise en place d'une répartition des horaires" renvoient implicitement mais nécessairement à la décision fondant cette organisation, laquelle intervient après la conclusion d'un accord collectif, notamment de branche. Dès lors, la réforme proposée devrait avoir pour effet, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, de dispenser de la conclusion d'avenants aux contrats de travail, les décisions de mettre en œuvre effectivement cette organisation de la répartition des horaires de travail au-delà de la semaine et au plus sur l'année qui seront prises après la publication de la loi relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches, quelle que soit la date de conclusion d'un accord d'aménagement du temps de travail* ».

Le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, M. Étienne Blanc, avait expliqué que cette disposition était rendue nécessaire par une jurisprudence récente de la chambre sociale de la Cour de cassation, qui conduisait à qualifier de modification du contrat de travail (supposant un accord préalable du salarié) une modulation de la durée du travail.

Dans un arrêt rendu le 28 septembre 2010[9], la chambre sociale de la Cour de cassation a en effet estimé qu'un avenant au contrat de travail qui prévoit une augmentation temporaire de la durée d'activité du salarié, même conclu avec l'accord de celui-ci et sur la base de trente-cinq heurs par semaine, n'empêche pas nécessairement les juridictions de considérer que l'augmentation de la durée implique nécessairement le changement de la nature de la convention de travail et par, conséquent, l'accord du salarié.

Avec l'article 45 de la loi déférée, le législateur a voulu réaffirmer la possibilité pour l'accord collectif, dans le cadre prévu par la loi, de s'imposer au contrat de travail individuel. C'était déjà le choix du législateur, à l'article L. 3122-2 du code du travail qui dispose :

« *Un accord collectif d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, une convention ou un accord de branche peut définir les modalités d'aménagement*

[9] Cour de cassation, chambre sociale, n° 08-43.161 (au Bulletin).

du temps de travail et organiser la répartition de la durée du travail sur une période supérieur à la semaine et au plus égale à l'année. Il prévoit :

« *1° Les conditions et délais de prévenance des changements de durée ou d'horaire de travail ;*

« *2° Les limites pour le décompte des heures supplémentaires ;*

« *3° Les conditions de prise en compte, pour la rémunération des salariés, des absences ainsi que des arrivées et départs en cours de période.*

« *Lorsque l'accord s'applique aux salariés à temps partiel, il prévoit les modalités de communication et de modification de la répartition de la durée et des horaires de travail.*

« *Sauf stipulations contraires d'un accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, d'une convention ou d'un accord de branche, le délai de prévenance en cas de changement de durée ou d'horaires est fixé à sept jours.*

« *À défaut d'accord collectif, un décret définit les modalités et l'organisation de la répartition de la durée du travail sur plus d'une semaine.* »

Cet article L. 3122-2 du code du travail est issu de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail. Il n'avait pas été contesté devant le Conseil constitutionnel qui ne s'est pas prononcé à son sujet[10].

Dans cette loi, la première phrase du IV de l'article 18 supprimait, au 31 décembre 2009, toutes les clauses relatives aux heures supplémentaires des conventions collectives existantes. Le Conseil constitutionnel avait jugé que cette atteinte aux conventions existantes n'était pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. En premier lieu, elle concernait plusieurs millions de salariés. En deuxième lieu, elle portait sur des clauses dont la teneur ne méconnaît pas la nouvelle législation. En troisième lieu, les parties aux conventions pouvaient renégocier celles-ci, dès la publication de la loi, en les dénonçant. Enfin la suppression de ces clauses modifiait l'équilibre général de ces conventions.

Cette décision de 2008 s'inscrivait dans le prolongement de la jurisprudence développée depuis dix ans par le Conseil. Après avoir pendant longtemps dénié toute valeur constitutionnelle à la liberté contractuelle, le Conseil a

[10] Décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*.

progressivement reconnu que le législateur doit justifier d'un motif d'intérêt général suffisant pour porter atteinte aux contrats légalement conclus sous peine de méconnaître les exigences découlant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789, ainsi que, dans le domaine particulier de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, celles découlant du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946[11].

Ainsi, lors de l'examen de la deuxième loi portant réduction du temps de travail, le Conseil a jugé que la loi remettait en cause sans « *motif d'intérêt général suffisant* » les accords qui venaient d'être conclus à l'invitation du législateur sous l'empire de la première loi[12].

Le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 15 mars 2012, exercé à l'égard de l'article 45 de la loi déférée le même type de contrôle.

L'intérêt général invoqué est de permettre à une entreprise de faire face à des commandes ponctuelles et imprévues. Ces commandes ne nécessitent pas l'embauche de personnel, car elles sont limitées. Elles n'impliquent donc pas d'augmenter le nombre d'heures de travail sur plus d'un an. Cependant, sans la disposition attaquée, l'entreprise ne pourrait modifier la répartition du temps de travail de ses salariés sans modifier chacun des contrats de travail de ses salariés, avec les difficultés que comporte toute négociation individuelle d'un avenant à un contrat de travail.

La modalité retenue est celle de l'accord collectif. Le chef d'entreprise ne peut bien sûr modifier unilatéralement la répartition du temps de travail. Seule la négociation d'un accord collectif peut permettre de modifier la répartition des horaires.

En outre, la disposition écarte expressément son application pour les salariés à temps partiel. En effet, au regard de la particularité de leur contrat de travail, il est possible qu'une modulation du temps de travail ait des conséquences d'une toute autre ampleur sur ces salariés, les empêchant par exemple, s'ils cumulent plusieurs emplois à temps partiel, de pouvoir conserver ce double emploi.

Ainsi, aucun des éléments qui avait conduit le Conseil constitutionnel à prononcer une censure en 2008 n'existait ici. Ni l'ampleur de l'atteinte portée aux conventions en cours qui concernaient alors plusieurs millions de salariés. Ni un objet dont la teneur ne méconnaissait pas la nouvelle législation. Ni une

---

[11] Voir notamment décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, cons. 4.

[12] Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, cons. 42 à 47.

modification générale des conventions concernées. Surtout, la censure de 2008 concernait une hypothèse particulière où la disposition censurée portait directement atteinte à des conventions collectives existantes en déclarant caduques certaines de leurs clauses. Ici, il s'agit seulement de laisser des conventions collectives pouvoir comporter des dispositions s'imposant aux contrats de travail. Dès lors qu'il ne s'agit pas des éléments essentiels de ce dernier (caractère à durée déterminée ou indéterminée, salaire…), et que la loi encadre cette atteinte (durée maximale d'un an), cette loi peut organiser ce rapport entre la convention collective et le contrat individuel de travail.

Fondé sur un motif d'intérêt général suffisant et organisé avec des modalités adaptées, l'article 45 de la loi déférée n'a pas été jugé contraire à la Constitution.

II. − Les dispositions soulevées d'office

Le Conseil constitutionnel a soulevé d'office douze dispositions adoptées, soit en première lecture soit en deuxième lecture, selon une procédure contraire à la Constitution. Si les requérants demandaient expressément dans leurs saisines que le Conseil constitutionnel censure les « cavaliers législatifs » ils n'en désignaient spécialement aucun et c'est donc d'office que le Conseil a procédé à ce contrôle du respect de l'article 45 de la Constitution et des exigences qui en découlent par les dispositions introduites par voie d'amendement.

A. – Les dispositions sans lien avec le texte initial de la proposition de loi

La proposition de loi comprenait initialement quatre-vingt-quatorze articles répartis en trois titres. Le titre Ier, relatif à « *la simplification du droit des entreprises* » était le plus important. Il comportait cinq chapitres relatifs à la « *vie statutaire* » et 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* ». Si les deux premiers chapitres étaient respectivement consacrés à des dispositions relatives, principalement, au statut des entrepreneurs et des sociétés commerciales et au droit du travail, les autres chapitres soulignent la nature de cette loi faite de « diverses dispositions » intéressant l'environnement normatif des entreprises.

Le titre II, relatif à « *la simplification du droit de plusieurs secteurs d'activité déterminés* », comportait sept chapitres comportant des mesures de « *simplification* » relatives au secteur agricole, au régime des professions réglementées, au droit des transports, au droit du tourisme, au droit des médias, au droit du logement, de l'aménagement et de la construction et, « *diverses*

dispositions d'ordre ponctuel ». Le dernier titre de la loi est intitulé « *dispositions diverses* », sans doute *a contrario*…

À l'issue des travaux parlementaires, onze articles de la proposition de loi initiale ont été supprimés, tandis que cinquante-et-un nouveaux articles ont été introduits (tous à l'Assemblée nationale, le Sénat ayant rejeté le texte à chacune des étapes de la procédure).

La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution dispose : « *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* ». En l'espèce, certains des articles additionnels avaient un lien, direct ou indirect, avec les dispositions initiales de la proposition de loi.

En revanche, le lien même indirect, d'autres dispositions introduites au cours de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale, avec le texte initial de la proposition de loi, n'est pas apparu. Le Conseil constitutionnel les a donc soulevées d'office et les a déclarées contraires à l'article 45 de la Constitution (cons. 16 à 21).

Il s'agissait de quatre dispositions introduites en première lecture à l'Assemblée nationale :

– l'article 64, créant un nouvel article dans le chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code des postes et communications électroniques, qui définissait les caractéristiques du service d'envoi recommandé ;

– l'article 129, modifiant plusieurs articles du code de l'action sociale et des familles, qui instituait la reconnaissance légale des unions régionales des associations familiales, prévoyait leur mission, leur composition et leur mode de fonctionnement et les faisait bénéficier des ressources des unions nationale et départementales des associations familiales ;

– l'article 130, modifiant l'article L. 3332-11 du code de la santé publique, relatif au transfert du dernier débit de boissons de quatrième catégorie d'une commune à une autre membre du même EPCI ;

– l'article 134, relatif à la protection des membres de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES).

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

Le Conseil constitutionnel s'assure que les adjonctions ou modifications apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement sont en relation directe avec une disposition en discussion, ou bien qu'elles sont 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[13]. Par conséquent, l'application de cette règle, dite « de l'entonnoir », est plus sévère que celle relative aux cavaliers, dans la mesure où un lien indirect est insuffisant pour permettre à une disposition d'être admise après la première lecture.

En nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, plusieurs dispositions avaient été introduites en méconnaissance de cette règle. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 15 mars 2012, les a examinées d'office pour les censurer sur ce fondement.

Il s'agissait :

– du III de l'article 31, introduit en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale par un sous-amendement du Gouvernement, qui habilitait 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 ;

– du II de l'article 59, introduit en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement, qui habilitait 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 ainsi que les mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition ;

---

[13] Conformément au 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.* »

– du III de l’article 59, introduit en nouvelle lecture à l’Assemblée nationale par un amendement de M. Joyandet, qui modifiait 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 ;

– du 1° du I de l’article 76, introduit en nouvelle lecture à l’Assemblée nationale par un amendement du rapporteur, permettant aux experts fonciers et agricoles d’assister le géomètre-expert pour les opérations d’aménagement foncier agricole et forestier ;

– du II de l’article 76, introduit en nouvelle lecture à l’Assemblée nationale par un amendement du rapporteur, permettant aux experts foncier et agricole et aux experts forestier d’évaluer les éléments du patrimoine affectés à l’activité professionnelle par l’entrepreneur individuel à responsabilité limitée ;

– du I de l’article 89, introduit en nouvelle lecture à l’Assemblée nationale par un amendement du rapporteur, instaurant une nullité de l’aliénation à titre onéreux d’un bien rural réalisée sans information des sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural ;

– du III et du b du 1° du IV de l’article 95, introduits en nouvelle lecture à l’Assemblée nationale par des amendements de M. Vialatte, modifiant la date à compter de laquelle certains classements antérieurs à la promulgation de la loi du 22 juillet 2009 précitée cessent de produire leurs effets, respectivement pour les établissements hôteliers en catégorie cinq étoiles et pour les établissements de camping.