

Commentaire

Décision n° 2015-710 DC du 12 février 2015

*Loi relative à la modernisation et à la simplification du droit
et des procédures dans les domaines de la justice
et des affaires intérieures*

Le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures a été délibéré en conseil des ministres le 27 novembre 2013. Après décision du Gouvernement de recourir à la procédure accélérée, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté ce projet les 23 janvier et 16 avril 2014 en première lecture. La commission mixte paritaire réunie le 13 mai 2014 n'a pu parvenir à un accord. Le texte a été voté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat les 30 octobre 2014 et 22 janvier 2015. Le Gouvernement a alors demandé à l'Assemblée nationale de statuer en lecture définitive, ce qu'elle a fait le 28 janvier 2015. La loi a été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante sénateurs qui contestaient uniquement son article 8.

Dans sa décision n° 2015-710 DC du 12 février 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

L'article 8 de la loi habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance « *la structure et le contenu du livre III du code civil afin de moderniser, de simplifier, d'améliorer la lisibilité, de renforcer l'accessibilité du droit commun des contrats, du régime des obligations et du droit de la preuve* ». Cet article détaille en outre la portée de l'habilitation en 13 items.

Les cinq livres du code civil sont consacrés respectivement aux personnes (articles 7 à 515-13), aux biens (articles 516 à 710-1), aux différentes manières dont on acquiert la propriété (articles 711 à 2279), aux sûretés (articles 2284 à 2488-5) et aux dispositions applicables à Mayotte (articles 2489 à 2534). L'article 8 de la loi déférée a pour objet l'habilitation du Gouvernement à modifier certaines des règles relatives aux différentes manières dont on acquiert la propriété. Si le livre III comprend vingt-et-un titres, la plupart ne sont pas concernés, sur le fond, par l'habilitation et notamment pas le titre I^{er} relatif aux successions, ni le titre II relatif aux libéralités, ni le titre V relatif aux contrats de mariage et aux régimes matrimoniaux, ni les titres XX et XXI relatifs à la prescription.

De nombreuses réformes du code civil ont été menées depuis dix ans : loi du 26 mai 2004 sur le divorce¹, ordonnance du 4 juillet 2005 sur la filiation², ordonnance du 23 mars 2006 sur les sûretés³, ordonnance du 21 avril 2006 sur la saisie immobilière⁴, loi du 23 juin 2006 sur la réforme des successions et des libéralités⁵, loi du 19 février 2007 sur la fiducie⁶, loi du 5 mars 2007 sur la protection juridique des majeurs⁷, loi du 17 juin 2008 sur la prescription en matière civile⁸. Mais le droit des contrats n'avait pas été réformé.

De nombreux travaux ont pourtant été consacrés à la réforme du droit des obligations et du droit des contrats. On doit notamment relever l'« *Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription* » élaboré sous la direction du professeur Pierre Catala⁹ ainsi que le rapport « *Pour une réforme du droit des contrats* » résultant du groupe de travail dirigé par le professeur François Terré¹⁰. Ces deux rapports ont la particularité de comporter chacun la rédaction entière de la totalité des articles dont la réforme est proposée.

L'habilitation opérée par l'article 8 tend à permettre au Gouvernement de réaliser cette réforme par ordonnance.

Les requérants contestaient davantage le principe de l'habilitation que la rédaction de celle-ci. Ils dénonçaient ainsi le recours à l'habilitation sur une réforme dont l'« *importance commande de la soumettre au Parlement* » et soulignaient que « *le droit des contrats forme une partie très importante du droit des obligations qui constitue le cœur du code civil* ».

Par ailleurs, les requérants invoquaient un grief d'atteinte à la sécurité juridique en dénonçant l'instabilité juridique qui résulterait de cette réforme et des modifications que le Parlement ne manquerait pas d'apporter à l'état du droit résultant de l'ordonnance, lors de la ratification de cette dernière.

¹ Loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce.

² Ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation.

³ Ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés.

⁴ Ordonnance n° 2006-461 du 21 avril 2006 réformant la saisie immobilière.

⁵ Loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités.

⁶ Loi n° 2007-211 du 19 février 2007 instituant la fiducie.

⁷ Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

⁸ Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

⁹ Pierre Catala, *Rapport sur l'avant-projet de réforme du droit des obligations (Articles 1101 à 1386 du Code civil) et du droit de la prescription (Articles 2234 à 2281 du Code civil)*, La Documentation française, remis le 22 septembre 2005.

¹⁰ François Terré, *Pour une réforme du droit des contrats*, Dalloz, 2008.

Le Conseil constitutionnel a écarté ces deux griefs :

* En premier lieu, il a estimé que les exigences qui résultent de l'article 38 de la Constitution n'étaient pas méconnues.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'article 38 de la Constitution est bien établie. Il en ressort plusieurs points :

– En premier lieu, en application de l'article 38, seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre des ordonnances. Une habilitation ne peut donc figurer dans une proposition de loi¹¹ ou un article introduit par amendement parlementaire. Le Gouvernement peut la demander par voie d'amendement, comme ce fut le cas dans la loi pour le retour à l'emploi¹². Le champ ou la portée de l'habilitation ne peut être étendu par voie d'amendement d'origine parlementaire¹³.

– En deuxième lieu, l'article 38 peut être utilisé en toute matière, à l'exception des domaines que la Constitution réserve aux lois organiques¹⁴, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale¹⁵.

– En troisième lieu, la notion de « programme » de l'article 38 fait « obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention »¹⁶. Toutefois, l'article 38 ne lui impose pas pour autant « de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation »¹⁷.

– En quatrième lieu, le Conseil examine les dispositions de la loi d'habilitation, qui ne doivent être « ni par elles-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, contraires aux règles et principes de valeur constitutionnelle »¹⁸.

¹¹ Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, *Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*, cons. 28 et 29.

¹² Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*, cons. 4 et 5.

¹³ Décision n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014, *Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*, cons. 9.

¹⁴ Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982, *Loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social*, cons. 3.

¹⁵ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, cons. 15.

¹⁶ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, précitée, cons. 12 ; voir aussi pour une rédaction différente la décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas*, cons. 2.

¹⁷ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 précitée, cons. 12.

¹⁸ Décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005 *Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi*, cons. 11.

Ce contrôle s'opère sans préjudice de celui qui sera par la suite exercé sur l'ordonnance elle-même, notamment par le Conseil d'État (avant ratification) ou le Conseil constitutionnel (lors de la ratification ou après celle-ci). L'habilitation n'a pas à énoncer expressément toutes les exigences constitutionnelles que les ordonnances prises sur son fondement devront respecter.

Le Conseil constitutionnel a fait application de cette jurisprudence encore récemment lors de l'examen de la loi relative à la désignation des conseillers prud'hommes¹⁹. En l'espèce l'habilitation était comprise dans un projet de loi. Elle portait sur le droit du travail, dont les principes fondamentaux sont du domaine de la loi. L'habilitation était précise et détaillée. Elle indiquait, conformément à l'exigence susmentionnée, la finalité des mesures que le Gouvernement se propose de prendre par ordonnance ainsi que leur domaine d'intervention.

Dans sa décision commentée du 12 février 2015, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 8 de la loi déférée répond aux exigences de l'article 38 telles qu'elles ont été détaillées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En particulier, l'article 8 définit précisément, en treize rubriques, tous les points qui sont compris dans le champ de l'habilitation. Ces rubriques sont suffisamment précises au regard des exigences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

* S'agissant du grief tiré de l'atteinte à la sécurité juridique, le Conseil constitutionnel l'a écarté en rappelant sa jurisprudence sur les exigences constitutionnelles qui encadrent le pouvoir du législateur en matière de rétroactivité de la loi, ainsi que celles qui protègent le droit au maintien des conventions légalement conclues. Le Conseil a jugé que, lorsque le législateur modifie, notamment lors de sa ratification, les dispositions d'une ordonnance, il est soumis à ces exigences.

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 8 ne méconnaissait aucune autre exigence constitutionnelle et il l'a déclaré conforme à la Constitution.

¹⁹ Décision n° 2014-704 DC du 11 décembre 2014, *Loi relative à la désignation des conseillers prud'hommes*.