

Décision n° 2015 - 710 DC

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

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2015

Table des matières

I. Sur les lois d’habilitation (art. 8).....	2
A. Normes de référence.....	2
- Article 34	2
- Article 38	2
B. Jurisprudence constitutionnelle.....	3
1. Sur la procédure de demande d’habilitation	3
- 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.....	3
- 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.....	3
- Décision n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014, Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.....	3
2. Sur la finalité de l’autorisation donnée au Gouvernement	4
- 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	4
- 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	4
- Décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.....	4
- Décision n° 2014-704 DC du 11 décembre 2014, Loi relative à la désignation des conseillers prud’hommes	5
3. Sur les matières relevant de l’article 38 de la Constitution.....	5
- Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982, <i>Loi d’orientation autorisant le Gouvernement par application de l’article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d’ordre social</i>	5
- 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	6
- Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit	6
- Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, Loi de simplification du droit.....	6
4. Sur la conformité à la Constitution	6
- Décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi.....	6
- Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social	6

I. Sur les lois d'habilitation (art. 8)

A. Normes de référence

- Article 34

La loi détermine les principes fondamentaux : (...)

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

- Article 38

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

B. Jurisprudence constitutionnelle

1. Sur la procédure de demande d'habilitation

- **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**

- SUR L'ARTICLE 10 :

27. Considérant que l'article 10 de la loi déferée habilite le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances les mesures de nature législative permettant " de rendre applicable la présente loi, le cas échéant avec les adaptations nécessaires ", en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et à Mayotte ;

28. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : " Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi " ; qu'il résulte de cette disposition que **seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances** ;

29. Considérant que **l'article 10 figurait dans le texte initial de la proposition de loi dont est issue la loi déferée** ; qu'en l'absence de demande du Gouvernement, **il doit être déclaré contraire à la Constitution**

- **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**

. En ce qui concerne la demande d'habilitation par voie d'amendement :

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : " Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi " ;

5. Considérant qu'il résulte de cette disposition que, si **le Gouvernement peut seul demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances, il a la faculté de le faire en déposant soit un projet de loi, soit un amendement à un texte en cours d'examen** ;

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

6. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » ; qu'il résulte de cette disposition que seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances ;

7. Considérant que l'article 38 de la Constitution fait également 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 ;

8. Considérant que l'autorisation délivrée au Gouvernement par les paragraphes II et III de l'article 74 permet de modifier, aux fins de favoriser la parité, les dispositions législatives relatives aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes ; qu'ainsi qu'il résulte des travaux préparatoires, l'article 23 du projet de loi déposé sur le bureau du Sénat prévoyait une demande d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnances pour prendre les mesures relevant de la loi nécessaires pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes « au sein d'autorités administratives indépendantes et de commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre, des ministres ou de la Banque de France mentionnées à l'article 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996, dont la composition est collégiale » ; qu'au cours de la discussion parlementaire, la rédaction de ces dispositions, supprimées lors d'une lecture par une assemblée puis rétablies par amendement du Gouvernement en deuxième lecture au Sénat, a visé les autorités « dont la composition est collégiale » ; qu'en outre, lors du rétablissement de la disposition, l'énumération a été complétée par la mention des « autorités publiques indépendantes. . . Dont la composition est collégiale » ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, **lors de la réunion de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion, aucune demande d'habilitation**

présentée par le Gouvernement ne portait sur les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes dont la composition n'est pas collégiale ; que si la commission mixte paritaire pouvait élaborer un texte réduisant le champ ou la portée de l'habilitation, elle ne pouvait, à l'inverse, étendre le champ de cette habilitation restant en discussion sans méconnaître les exigences du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution ; que, par suite, les dispositions des paragraphes II et III de l'article 74 ne sauraient être interprétées que comme autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes au sein des seuls collèges des instances qualifiées d'« autorités administratives indépendantes » et « autorités publiques indépendantes » par la loi ; que, sous cette réserve, les dispositions des paragraphes II et III de l'article 74 doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

2. Sur la finalité de l'autorisation donnée au Gouvernement

- **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**

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution "Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi" ;

2. Considérant que, s'il est, de la sorte, spécifié à l'alinéa premier de l'article 38 précité de la Constitution, que c'est pour l'exécution de son programme que le Gouvernement se voit attribuer la possibilité de demander au Parlement l'autorisation de légiférer, par voie d'ordonnances, pendant un délai limité, **ce texte doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre ;**

3. Considérant qu'il y a donc lieu d'exclure toute autre interprétation et notamment celle qui serait tirée d'un rapprochement avec les énonciations de l'alinéa premier de l'article 49 de la Constitution ; que celle-ci, en effet, qui tend à conférer une acceptation analogue au terme "programme" et à l'expression "déclaration de politique générale", d'une part, ne ferait aucune place, pour une éventuelle justification de recours aux dispositions de l'article 38, aux notions de circonstances imprévues ou de situation requérant des mesures d'urgence et, d'autre part, en raison de sa généralité, aurait pour résultat d'étendre, sans limites définies, le champ d'application de la procédure d'habilitation prévue audit article 38, au détriment du respect des prérogatives du Parlement ;

4. Considérant qu'en l'espèce les précisions requises, en vertu de l'alinéa premier de l'article 38 de la Constitution, ont été dûment fournies par le Gouvernement au soutien de sa demande d'habilitation à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la Chambre des Députés du Territoire français des Afars et des Issas ;

- **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**

12. Considérant, en premier lieu, que, si l'article 38 de la Constitution 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, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

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

10. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions permettraient au Gouvernement de " dispenser les petites entreprises du respect de certaines exigences constitutionnelles destinées à protéger les salariés ", résultant notamment des huitième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'ils estiment, en outre, qu'elles seraient de nature à porter atteinte au principe d'égalité devant la loi ; qu'ils ajoutent que le législateur aurait méconnu " la nécessaire précision qui s'attache aux lois d'habilitation " ;

(...)

12. Considérant, en particulier, que le 5° de l'article 1er n'autorise qu'un aménagement des " règles de décompte des effectifs " utilisées pour la mise en oeuvre de dispositions relatives au droit du travail ou d'obligations financières imposées par d'autres législations, et non du contenu desdites dispositions ou obligations ; que, par suite, manque en fait le grief tiré de la méconnaissance du droit des salariés de participer à la détermination de leurs conditions de travail ainsi que de leur droit au repos et à la protection de la santé, énoncés par les huitième et onzième alinéas du Préambule de 1946 ;

13. Considérant, par ailleurs, qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes rencontrant des difficultés particulières ; qu'il pouvait donc, en vue de favoriser le recrutement des jeunes âgés de moins de vingt-six ans, autoriser le Gouvernement à prendre des dispositions spécifiques en ce qui concerne les règles de décompte des effectifs ; que les salariés ne seront pas traités différemment selon leur âge au sein d'une même entreprise ; que les règles de droit commun en matière de décompte des effectifs s'appliqueront à nouveau lorsque les intéressés atteindront l'âge de vingt-six ans ; que les différences de traitement qui peuvent résulter de la mesure critiquée répondent à une fin d'intérêt général qu'il appartenait au législateur d'apprécier et ne sont, dès lors, pas contraires à la Constitution ;

14. Considérant, enfin, qu'**il ressort des termes mêmes de l'habilitation que la finalité de l'autorisation délivrée au Gouvernement par les dispositions critiquées et le domaine dans lequel les ordonnances pourront intervenir sont définis avec une précision suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 38 de la Constitution ;**

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

– SUR LE RECOURS AUX ORDONNANCES :

4. Considérant que les requérants soutiennent que, par son caractère insuffisamment précis, l'habilitation donnée par l'article 1er au Gouvernement pour réformer par voie d'ordonnances le mode de désignation des conseillers prud'hommes méconnaît les exigences qui résultent de l'article 38 de la Constitution ; qu'en particulier ne serait pas définie la zone géographique à l'échelle de laquelle l'audience des organisations syndicales de salariés sera appréciée ;

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » ; que si cette disposition 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, elle n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

6. Considérant que les dispositions de l'article 1er autorisent le Gouvernement à prendre par ordonnances les dispositions réformant le mode de désignation des conseillers prud'hommes en remplaçant l'élection par une désignation en fonction de l'audience des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs ; que, s'agissant des premiers, cette audience est celle définie au 5° de l'article L. 2121-1 du code du travail ; que, s'agissant des seconds, l'audience est celle définie au 6° de l'article L. 2151-1 du même code ; que les alinéas 2 à 10 de l'article 1er de la loi fixent précisément les dispositions qui pourront être modifiées par ordonnances ; qu'enfin le nouveau mode de désignation devra respecter le caractère paritaire de la juridiction ;

7. Considérant que ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences qui résultent de l'article 38 de la Constitution ;

3. Sur les matières relevant de l'article 38 de la Constitution

- **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**

(...) *En ce qui concerne l'article 1er (5°) :*

3. Considérant que cet article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, toute mesure tendant à "modifier, pour permettre le dégageant d'emplois, les dispositions relatives aux pensions, aux retraites et à la cessation de l'activité des agents de l'Etat et de ceux des

autres personnes morales de droit public" et à "mettre en place, en tant que de besoin, des dispositions dérogatoires à titre temporaire" ;

Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les auteurs de la saisine, une telle disposition, applicable, dans le cadre des régimes qui leur sont propres, aux agents liés à l'Etat ou à d'autres personnes morales de droit public, n'est pas contraire au principe d'égalité devant la loi ; **qu'elle ne méconnaît pas davantage les dispositions de la Constitution relatives aux lois organiques dès lors que le texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel ne permet aucunement l'intervention d'ordonnances dans des matières que la Constitution réserve à de telles lois.**

- **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**

15. Considérant, en quatrième lieu, que **la loi d'habilitation ne saurait permettre l'intervention d'ordonnances dans des domaines réservés par les articles 46, 47, 47-1, 74 et 77 de la Constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;**

- **Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit**

11. Considérant, en quatrième lieu, que, **si une loi d'habilitation ne peut prévoir l'intervention d'ordonnances dans les domaines réservés par la Constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, l'article 38 de la Constitution autorise le Parlement à déléguer au Gouvernement toute autre matière relevant de la loi ;** que, par suite, doit être rejeté le grief tiré de ce que l'article 5 déléguerait une matière intéressant la libre administration des collectivités territoriales et méconnaîtrait, ce faisant, l'article 72 de la Constitution ;

- **Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, Loi de simplification du droit**

6. Considérant, en troisième lieu, que **l'article 38 de la Constitution n'excepte de la délégation que les domaines que la Constitution réserve aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;** que les matières dans lesquelles la loi déferée prévoit des habilitations sont étrangères à ces domaines ;

4. Sur la conformité à la Constitution

- **Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social**

13. Considérant que, s'il est spécifié à l'alinéa 1er de l'article 38 de la Constitution précité que c'est pour l'exécution de son programme que le Gouvernement se voit attribuer la possibilité de demander au Parlement l'autorisation de prendre, par voie d'ordonnances pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, ce texte doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et leurs domaines d'intervention ;

14. Considérant que les dispositions d'une loi d'habilitation ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle ;

15. Considérant **qu'il appartient au Conseil constitutionnel, d'une part, de vérifier que la loi d'habilitation ne comporte aucune disposition qui permettrait de méconnaître ces règles et principes, d'autre part, de n'admettre la conformité à la Constitution de la loi d'habilitation que sous l'expresse condition qu'elle soit interprétée et appliquée dans le strict respect de la Constitution ;**

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

5. Considérant, en premier lieu, que, si l'article 38 de la Constitution 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, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

6. Considérant, en l'espèce, que, comme il ressort des termes mêmes de l'habilitation critiquée, la finalité de l'autorisation délivrée au Gouvernement par le 1° de l'article 1er de la loi déferée, qui est de lever certains freins à l'embauche de nouveaux salariés dans les petites entreprises, et le domaine dans lequel l'ordonnance pourra intervenir, sont définis avec une précision suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 38 de la Constitution ;

7. Considérant, en second lieu, que les dispositions en cause ne sont ni par elles-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, contraires à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; qu'elles ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle, ainsi que les normes internationales ou européennes applicables ;

