

Constitutionnalité de la loi habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes.

Conseil constitutionnel

16 décembre 1999

n° 99-421 DC

Sommaire :

Constitutionnalité de la loi habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes.

Texte intégral :

16 décembre 1999 N° 99-421 DC

Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes

Le **Conseil constitutionnel** a été saisi, le 24 novembre 1999, par MM. Jean-Louis DEBRE, Bernard ACCOYER, Mme Michèle ALLIOT-MARIE, MM. René ANDRE, André ANGOT, Philippe AUBERGER, Jean AUCLAIR, Mmes Martine AURILLAC, Roselyne BACHELOT-NARQUIN, MM. François BAROIN, Christian BERGELIN, Léon BERTRAND, Jean-Yves BESSELAT, Jean BESSON, Franck BOROTRA, Bruno BOURG-BROC, Michel BOUVARD, Philippe BRIAND, Christian CABAL, Mme Nicole CATALA, MM. Richard CAZENAVE, Henri CHABERT, Jean-Paul CHARIE, Jean CHARROPPIN, Jean-Marc CHAVANNE, Olivier de CHAZEUX, François CORNUT-GENTILLE, Alain COUSIN, Henri CUQ, Lucien DEGAUCHY, Arthur DEHAINE, Jean-Pierre DELALANDE, Patrick DELNATTE, Jean-Marie DEMANGE, Xavier DENIAU, Yves DENIAUD, Patrick DEVEDJIAN, Eric DOLIGE, Guy DRUT, Nicolas DUPONT-AIGNAN, Christian ESTROSI, Jean-Claude ETIENNE, Jean FALALA, Jean-Michel FERRAND, François FILLON, Roland FRANCISCI, Robert GALLEY, René GALY-DEJEAN, Henri de GASTINES, Hervé GAYMARD, Jean-Pierre GIRAN, Michel GIRAUD, Jacques GODFRAIN, Louis GUEDON, Jean-Claude GUIBAL, Lucien GUICHON, François GUILLAUME, Gérard HAMEL, Michel HUNAUT, Michel INCHAUSPE, Christian JACOB, Didier JULIA, Alain JUPPE, Jacques KOSSOWSKI, Robert LAMY, Pierre LASBORDES, Pierre LELLOUCHE, Jean-Claude LEMOINE, Jacques LIMOUZY, Thierry MARIANI, Philippe MARTIN, Patrice MARTIN-LALANDE, Jacques MASDEU-ARUS, Mme Jacqueline MATHIEU-OBADIA, MM. Gilbert MEYER, Jean-Claude MIGNON, Pierre MORANGE, Renaud MUSELIER, Jacques MYARD, Patrick OLLIER, Mme Françoise de PANAFIEU, MM. Dominique PERBEN, Etienne PINTE, Bernard PONS, Robert POUJADE, Didier QUENTIN, André SCHNEIDER, Frantz TAITTINGER, Jean-Claude THOMAS, Jean TIBERI, Georges TRON, Anicet TURINAY, Jean UEBERSCHLAG, François VANNSON, Jean-Luc WARSMANN, Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, MM. Philippe DOUSTE-BLAZY, Pierre ALBERTINI, Claude BIRRAUX, Mme Christine BOUTIN, MM. Dominique CAILLAUD, René COUANAU, Charles de COURSON, Jean-Pierre FOUCHER, Claude GAILLARD, Germain GENGENWIN, Hubert GRIMAULT, Mmes Anne-Marie IDRAC, Bernadette ISAAC-SIBILLE, MM. Edouard LANDRAIN, Jean LEONETTI, François LEOTARD, Maurice LEROY, Maurice LIGOT, Christian MARTIN, Pierre MEHAIGNERIE, Jean-Luc PREEL, Rudy SALLES,

François SAUVADET, Pierre-André WILTZER, MM. José ROSSI, Dominique BUSSEAU, Bernard DEFLESSELLES, Charles EHRMANN, Nicolas FORISSIER, Claude GATIGNOL, Claude GOASGUEN, François GOULARD, Philippe HOUILLON, Denis JACQUAT, Franck DHERSIN, Guy TEISSIER, Gilbert GANTIER et Pascal CLEMENT, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution de la conformité à celle-ci de la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes ;

LE **CONSEIL CONSTITUTIONNEL**,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le **Conseil constitutionnel**, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu le mémoire complémentaire présenté par les députés saisissants enregistré le 30 novembre 1999 ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 8 décembre 1999 ;

Vu la lettre de Monsieur Pierre ALBERTINI, député, enregistrée le 9 décembre 1999 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les députés auteurs de la saisine défèrent au **Conseil constitutionnel** la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes en mettant en cause sa conformité à la Constitution ;

Considérant qu'un député a, par lettre adressée au **Conseil constitutionnel**, demandé à ne pas être compté parmi les signataires de la saisine, en invoquant « la confusion qui a accompagné la signature de cette saisine » ;

Considérant qu'en vertu de l'article 61 de la Constitution et de l'article 18 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, la saisine du **Conseil constitutionnel** par les membres du Parlement résulte indivisiblement d'une ou plusieurs lettres signées par au moins soixante députés ou soixante sénateurs ; que l'effet de cette saisine est de mettre en oeuvre, avant la clôture de la procédure législative, la vérification par le **Conseil constitutionnel** des dispositions de la loi déférée ; qu'aucune disposition de la Constitution non plus que de la loi organique relative au **Conseil constitutionnel** ne permet aux autorités ou parlementaires habilités à déférer une loi au **Conseil constitutionnel** de le dessaisir en faisant obstacle à la mise en oeuvre du contrôle de constitutionnalité engagé ; que dès lors, hormis les cas d'erreur matérielle, de fraude ou de vice du consentement, le **Conseil constitutionnel** ne saurait prendre en compte des demandes exprimées en ce sens ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le consentement du député concerné ait été vicié ou que celui-ci ait commis une erreur matérielle en saisissant le **Conseil constitutionnel** ; que la signature manuscrite apposée sur la saisine a pu être authentifiée ; qu'il y a lieu, par suite, de le faire figurer au nombre des signataires de la saisine ;

SUR LE GRIEF TIRE DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION :

Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi soumise au contrôle du **Conseil constitutionnel** porterait atteinte à l'article 34 de la Constitution ; qu'à cet égard, ils font valoir que le recours à une loi d'habilitation en matière de codification ne permettrait pas au Parlement d'exercer son pouvoir d'abrogation de dispositions législatives existantes ; que l'adoption des codes par voie d'ordonnances aurait pour effet de faire perdre leur nature législative aux dispositions codifiées ; qu'enfin, ils soulignent qu'« une codification ne peut relever constitutionnellement du domaine de la loi que s'il existe, parallèlement au

regroupement des textes législatifs auquel elle procède, abrogation explicite des lois codifiées », une telle abrogation devant être expressément prévue dans le texte de la loi d'habilitation ; qu'à défaut d'une telle précision, la loi ne permet pas « l'exercice complet du pouvoir législatif prévu par l'article 34 de la Constitution » ;

Considérant qu'aux termes 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.

« Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. 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.

« A 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. » ;

Considérant qu'en application de l'article 1er de la loi déferée, le Gouvernement est autorisé à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de neuf codes, chaque code devant faire l'objet d'une ordonnance qui regroupe et organise les dispositions législatives relatives à la matière correspondante ; qu'aux termes du dernier alinéa de ce même article : « Les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit. En outre, le Gouvernement peut, le cas échéant, étendre l'application des dispositions codifiées à la Nouvelle-Calédonie, aux territoires d'outre-mer, à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et à la collectivité territoriale de Mayotte, avec les adaptations nécessaires » ; que l'article 2 de la loi précise les délais dans lesquels les différentes ordonnances devront être prises, ainsi que le délai dans lequel devra être déposé le projet de loi de ratification de chacune d'entre elles ;

Considérant, en premier lieu, que le domaine de l'habilitation, aux termes mêmes de l'article 38 de la Constitution, peut comprendre toute matière qui relève du domaine de la loi en application de son article 34 ; que le pouvoir de codifier des dispositions législatives appartient au législateur ; que l'abrogation des dispositions législatives antérieures à la codification et entrant dans le champ de cette dernière est inhérente à la codification elle-même et n'impose aucune prévision expresse dans la loi d'habilitation ; que cette abrogation devra résulter de la reprise des dispositions en cause dans le code, de la constatation qu'elles avaient été précédemment abrogées de façon implicite, de la constatation de leur contrariété à la Constitution ou aux engagements internationaux de la France, ou bien du constat de leur caractère réglementaire ;

Considérant, en second lieu, que, si l'adoption de la partie législative d'un code par voie d'ordonnances conduit à la faire relever temporairement du régime contentieux des actes réglementaires, cette situation résulte directement de la combinaison des articles 38 et 61 de la Constitution ; que, par ailleurs, en application de l'article 38 de la Constitution, à l'expiration du délai d'habilitation, les ordonnances ne pourront plus être modifiées que par la loi dans les matières qui relèvent du domaine législatif ;

Considérant, en conséquence, que le grief tenant à la violation de l'article 34 de la Constitution doit être rejeté ;

SUR LE GRIEF TIRE DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION :

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que la loi déferée serait contraire aux dispositions de l'article 38 de la Constitution ; qu'à cet égard, ils font valoir que la finalité des mesures que le Gouvernement se propose de prendre ne serait pas précisée, dès lors que ne sont pas indiquées les règles de fond à adopter par ordonnances ; qu'en outre, les

expressions utilisées par le législateur, notamment le « respect de la hiérarchie des normes », seraient imprécises ; qu'au surplus, le Parlement n'aurait pas connaissance du contenu de certains codes, ni même des principes qui vont régir leur élaboration et ne pourrait pas « s'assurer du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle par les dispositions législatives contenues dans les codes » ; que les députés requérants indiquent, par ailleurs, que l'explication tenant au retard dans le travail de codification lié à l'encombrement du calendrier parlementaire est « insuffisante du point de vue constitutionnel pour justifier le recours à la procédure de l'article 38 de la Constitution » ; qu'enfin, le champ d'application de l'habilitation ne permettrait pas de respecter les domaines réservés à la loi organique, aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale et au pouvoir réglementaire ;

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 ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1er, auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » ;

Considérant, en troisième lieu, que sont précisément définies, en l'espèce, les dispositions législatives faisant l'objet de l'habilitation, ainsi que les conditions dans lesquelles il sera procédé à leur adoption par voie d'ordonnances ; que l'autorisation donnée au Gouvernement de procéder à l'adoption de la partie législative des neuf codes mentionnés à l'article 1er de la loi déférée vise à la codification de dispositions législatives en vigueur au moment de la publication des ordonnances ; que le Gouvernement ne saurait donc apporter de modifications de fond aux dispositions législatives existantes ; que les seules exceptions prévues à ce principe sont limitées dans leur portée et sont strictement définies par la loi déférée ; que la référence à la hiérarchie des normes impose au Gouvernement de respecter la suprématie du traité sur la loi, énoncée à l'article 55 de la Constitution, ainsi que la distinction entre matières législatives et matières réglementaires déterminée par ses articles 34 et 37 ; qu'il résulte par ailleurs des termes de l'article 1er de la loi déférée, éclairés par les travaux préparatoires, que les modifications rendues nécessaires pour « harmoniser l'état du droit » doivent se borner à remédier aux incompatibilités pouvant apparaître entre des dispositions soumises à codification ;

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 ;

Considérant, enfin, que l'applicabilité des dispositions codifiées à la Nouvelle-Calédonie, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales d'outre-mer à statut particulier ne pourra être décidée que dans les matières relevant de la compétence de l'Etat et moyennant les seules adaptations que justifie l'organisation particulière de ces collectivités ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la violation de l'article 38 de la

Constitution doit être rejeté ;

SUR LE GRIEF TIRE DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 44 DE LA CONSTITUTION :

Considérant que les députés auteurs de la saisine font valoir que le mode de codification retenu limiterait, par lui-même, l'exercice du droit d'amendement du Parlement défini à l'article 44 de la Constitution ; que l'atteinte ainsi portée à ce droit serait « aggravée par le recours aux habilitations de l'article 38 de la Constitution », le droit d'amendement ne pouvant s'exercer que vis-à-vis des articles du projet de loi d'habilitation et non vis-à-vis du contenu des codes présentés ;

Considérant, d'une part, que les membres du Parlement disposent, en application de l'article 44 de la Constitution, du droit d'amendement ; qu'ils pourront notamment exercer ce droit au cours de la procédure législative visant à l'adoption des projets de loi de ratification des ordonnances prévus par l'article 2 de la loi déferée ;

Considérant, d'autre part, que, l'initiative des lois appartenant concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement, ceux-ci pourront, à l'expiration du délai imparti au Gouvernement en application du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, déposer toute proposition de loi visant à modifier les ordonnances intervenues dans les matières qui relèvent du domaine de la loi ;

Considérant, en conséquence, que le grief tiré de la violation de l'article 44 de la Constitution doit être rejeté ;

SUR LE GRIEF TIRE DU NON RESPECT DES REGLES ET PRINCIPES DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE :

Considérant que les députés requérants soutiennent que « le **Conseil constitutionnel** doit apprécier le contenu des codes projetés en vérifiant au fond le respect des exigences constitutionnelles au regard de tous les éléments du bloc de constitutionnalité » ; qu'ils font valoir, à cet égard, s'agissant du code de l'éducation, que l'abrogation de dispositions législatives existantes résultant de la codification pourrait conduire à priver des exigences de caractère constitutionnel de garanties légales, sans les remplacer par des garanties équivalentes ;

Considérant, en premier lieu, que le principe de la codification « à droit constant », imposé par l'article 1er de la loi déferée, s'oppose à ce que soit réalisée une modification du fond des matières législatives codifiées ;

Considérant, en second lieu, que le recours à une loi d'habilitation ne saurait 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 principes constitutionnels ; que la loi d'habilitation devra être interprétée et appliquée, sous le contrôle du Conseil d'Etat, dans le strict respect des principes ci-dessus rappelés ;

SUR LE GRIEF TIRE DE LA VIOLATION DU DEUXIEME ALINEA DE L'ARTICLE 37 DE LA CONSTITUTION :

Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi déferée serait constitutive d'un détournement de la procédure prévue par le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution ; qu'ils font valoir, à cet égard, que le **Conseil constitutionnel** aurait une compétence exclusive pour procéder au déclassement de dispositions de forme législative mais dont la nature est réglementaire ;

Considérant que, si le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution ouvre au Gouvernement la possibilité de saisir le **Conseil constitutionnel** aux fins de déclarer que des textes de forme législative, intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, ont un caractère réglementaire et peuvent donc être modifiés par décret, il est loisible au

législateur d'abroger lui-même des dispositions de nature réglementaire figurant dans des textes législatifs ; qu'en vertu de l'habilitation qui lui est conférée en application de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement n'est pas davantage tenu de se soumettre à la procédure invoquée par les requérants ; que le grief doit donc être rejeté ;

SUR LE GRIEF TIRE DE LA VIOLATION DES ARTICLES 74 ET 77 DE LA CONSTITUTION :

Considérant que les députés requérants font grief au législateur de ne pas avoir respecté les procédures de consultation prévues par les articles 74 et 77 de la Constitution ;

Considérant qu'il résulte des travaux législatifs que les instances compétentes des collectivités d'outre-mer intéressées ont été consultées ; qu'ainsi, et en tout état de cause, le grief manque en fait ;

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

Décide :

Article premier.- Est déclarée conforme à la Constitution la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République.

Délibéré par le **Conseil constitutionnel** dans sa séance du 16 décembre 1999, présidée par M. Yves GUENA et où siégeaient : MM. Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR, M. Pierre MAZEAUD et Mme Simone VEIL.