

Décision n° 2011-629 DC

du 12 mai 2011

(Loi de simplification et d'amélioration
de la qualité du droit)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, le 14 avril 2011, par M. Jean-Pierre BEL, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Bertrand AUBAN, Claude BÉRIT-DÉBAT, Mmes Marie-Christine BLANDIN, Maryvonne BLONDIN, M. Yannick BODIN, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Yannick BOTREL, Didier BOULAUD, Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY, M. Martial BOURQUIN, Mme Bernadette BOURZAI, M. Michel BOUTANT, Mme Nicole BRICQ, MM. Jean-Pierre CAFFET, Jean-Louis CARRÈRE, Mme Françoise CARTRON, M. Bernard CAZEAU, Mme Monique CERISIER-ben GUIGUA, MM. Yves CHASTAN, Roland COURTEAU, Yves DAUDIGNY, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Jean DESESSARD, Claude DOMEIZEL, Mme Josette DURRIEU, MM. Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Serge GODARD, Didier GUILLAUME, Edmond HERVÉ, Ronan KERDRAON, Mme Bariza KHIARI, MM. Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, Jacky LE MENN, Mmes Raymonde LE TEXIER, Claudine LEPAGE, MM. Jean-Jacques LOZACH, Roger MADEC, Marc MASSION, Rachel MAZUIR, Jean-Pierre MICHEL, Gérard MIQUEL, Jean-Jacques MIRASSOU, Mme Renée NICOUX, MM. Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, François REBSAMEN, Daniel REINER, Thierry REPENTIN, Michel SERGENT, René-Pierre SIGNÉ, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, MM. Michel TESTON, René TEULADE et Richard YUNG, sénateurs,

et, le 15 avril 2011, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mmes Sylvie ANDRIEUX, Marie-Noëlle BATTISTEL, MM. Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Daniel BOISSERIE, Mmes Marie-Odile BOUILLÉ, Monique BOULESTIN, MM. Pierre BOURGUIGNON, François BROTTES, Guy CHAMBEFORT, Jean-Michel CLÉMENT, Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Pascale CROZON, MM. Frédéric CUVILLIER, Pascal DEGUILHEM, François DELUGA, Bernard DEROSIER, Michel DESTOT, René DOSIÈRE, Julien DRAY, Tony DREYFUS, Jean-Pierre DUFAU, Mme Laurence DUMONT, MM. Jean-Paul DUPRÉ, Olivier

DUSSOPT, Christian ECKERT, Hervé FÉRON, Pierre FORGUES, Mme Valérie FOURNEYRON, M. Jean-Louis GAGNAIRE, Mme Geneviève GAILLARD, MM. Jean-Patrick GILLE, Joël GIRAUD, Jean GLAVANY, Daniel GOLDBERG, Marc GOUA, Mme Élisabeth GUIGOU, M. David HABIB, Mmes Danièle HOFFMAN-RISPAL, Sandrine HUREL, Françoise IMBERT, MM. Serge JANQUIN, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Jack LANG, Mme Colette LANGLADE, M. Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Mme Annick LE LOCH, M. Bruno LE ROUX, Mme Annick LEPETIT, MM. Bernard LESTERLIN, Albert LIKUVALU, François LONCLE, Jean MALLOT, Mmes Jeanny MARC, Marie-Lou MARCEL, MM. Jean-René MARSAC, Philippe MARTIN, Mme Frédérique MASSAT, M. Didier MATHUS, Mme Sandrine MAZETIER, MM. Jean MICHEL, Pierre-Alain MUET, Philippe NAUCHE, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme George PAU-LANGEVIN, MM. Germinal PEIRO, Jean-Luc PÉRAT, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Martine PINVILLE, M. François PUPPONI, Mme Catherine QUÉRÉ, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Dominique RAIMBOURG, Simon RENUCCI, René ROUQUET, Alain ROUSSET, Michel SAPIN, Jean-Louis TOURAINÉ, Philippe TOURTELIER, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VAUZELLE, Michel VERGNIER, André VÉZINHET et Alain VIDALIES, 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 justice administrative ;

Vu le code du travail ;

Vu la convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951 et son avenant n° 2002-02 du 25 mars 2002 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 3 mai 2011 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs et députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit ; que les députés requérants mettent en cause l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi et notamment celle de ses articles 46, 65, 98 à 122, 156 et 197 à 199, ainsi que la sincérité et la clarté des débats parlementaires ayant conduit à son adoption ; que les sénateurs requérants contestent la conformité à la Constitution de ses articles 93, 187 et 188 ;

– SUR L'ENSEMBLE DE LA LOI :

2. Considérant que la proposition de loi dont est issue la loi déférée au Conseil constitutionnel comprenait initialement sept chapitres ; que le chapitre I^{er}, intitulé « Dispositions tendant à améliorer la qualité des normes et des relations des citoyens avec les administrations », comprenait six sections comportant des dispositions relatives aux particuliers et aux entreprises, à la protection et à la preuve de l'identité des personnes physiques, à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à la gouvernance des entreprises, au fonctionnement des collectivités territoriales et des services de l'État et à des dispositifs fiscaux ; que le chapitre II était consacré au statut des groupements d'intérêt public et le chapitre III à des dispositions de simplification en matière d'urbanisme ; que le chapitre IV énonçait des dispositions tendant à tirer les conséquences du défaut d'adoption des textes d'application prévus par certaines dispositions législatives et le chapitre V des mesures de simplification et clarification de dispositions pénales ; que le chapitre VI comportait des dispositions d'amélioration de la qualité formelle du droit dans les secteurs sanitaire, social et médico-social ; que le chapitre VII était intitulé « Compensation financière » ;

3. Considérant que la loi adoptée a, dans le chapitre I^{er}, inséré une nouvelle section relative aux actes de décès des personnes mortes en déportation ; que la loi a été complétée par un chapitre VIII relatif à l'habilitation donnée au Gouvernement de procéder par ordonnances à l'amélioration du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à la transposition d'une directive sur la médiation transfrontalière ainsi qu'à la réforme des tribunaux maritimes commerciaux et à l'actualisation des dispositions législatives du code disciplinaire et pénal de la marine marchande ; qu'elle a été également complétée par un chapitre IX relatif à l'application outre-mer de certaines de ses dispositions ;

4. Considérant que les députés requérants font valoir, d'une part, 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 ; que, d'autre part, aurait été méconnue l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires ;

5. 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 ;

6. 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 ne méconnaît par elle-même cet objectif ; que la procédure d'adoption de la loi n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité du débat parlementaire ;

– SUR L'ARTICLE 65 :

7. Considérant que le 5° de l'article 65 de la loi déferée complète l'article L. 331-23 du code de la propriété intellectuelle par un alinéa selon lequel la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet est autorisée à « engager toute action de sensibilisation des consommateurs et des acteurs économiques dans les domaines énumérés aux alinéas précédents et apporter son soutien à des projets innovants de recherche et d'expérimentation conduits par des personnes publiques ou privées et dont la réalisation concourt à la mise en œuvre de la mission qui lui a été assignée au 1° de l'article L. 331-13 » ;

8. Considérant que, selon les députés requérants, cette disposition méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ;

9. 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 ;

10. Considérant, en l'espèce, que l'amendement dont sont issues les dispositions susmentionnées a été introduit en deuxième lecture par l'Assemblée nationale ; que cette adjonction n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elle n'était pas non plus destinée 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 5° de l'article 65 de la loi déferée a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner le grief précité, il doit être déclaré contraire à cette dernière ;

– SUR L'ARTICLE 93 :

11. Considérant que l'article 93 donne une nouvelle rédaction de l'article L. 8222-6 du code du travail relatif aux obligations des personnes morales de droit public lorsque les personnes ou les entreprises avec lesquelles elles contractent méconnaissent leurs obligations en matière de travail dissimulé ; qu'aux termes de cet article : « Tout contrat écrit conclu par une personne morale de droit public doit comporter une clause stipulant que des pénalités peuvent être infligées au cocontractant s'il ne s'acquitte pas des formalités mentionnées aux articles L. 8221-3 à L. 8221-5. Le montant des pénalités est, au plus, égal à 10 % du montant du contrat et ne peut excéder celui des amendes encourues en application des articles L. 8224-1, L. 8224-2 et L. 8224-5.

« Toute personne morale de droit public ayant contracté avec une entreprise, informée par écrit par un agent de contrôle de la situation irrégulière de cette dernière au regard des formalités mentionnées aux articles L. 8221-3 et L. 8221-5, l'enjoint aussitôt de faire cesser cette situation. L'entreprise ainsi mise en demeure apporte à la personne morale de droit public la preuve qu'elle a mis fin à la situation délictuelle.

« La personne morale de droit public transmet, sans délai, à l'agent auteur du signalement les éléments de réponse communiqués par l'entreprise ou l'informe d'une absence de réponse.

« À défaut de correction des irrégularités signalées dans un délai fixé par décret en Conseil d'État, la personne morale de droit public en informe l'agent auteur du signalement et peut appliquer les pénalités

prévues par le contrat ou rompre le contrat, sans indemnité, aux frais et risques de l'entrepreneur.

« À défaut de respecter les obligations qui découlent du deuxième, troisième ou quatrième alinéa du présent article, la personne morale de droit public est tenue solidairement responsable des sommes dues au titre des 1° et 3° de l'article L. 8222-2, dans les conditions prévues à l'article L. 8222-3 » ;

12. Considérant que, selon les sénateurs requérants, en instituant un dispositif de pénalités contractuelles applicable en cas de méconnaissance, par le contractant d'une personne morale de droit public, de ses obligations en matière de travail dissimulé, les dispositions de l'article 93 permettent une contractualisation de la responsabilité pénale et méconnaissent l'exigence selon laquelle nul ne saurait être exonéré de toute responsabilité personnelle ;

13. Considérant que les dispositions contestées tendent à responsabiliser les personnes morales de droit public quant au respect, par leurs contractants, de l'interdiction du travail dissimulé ; qu'aucune exigence constitutionnelle ne s'oppose à ce que les contrats conclus par une personne morale de droit public assortissent de pénalités contractuelles la méconnaissance, par le contractant, de ses obligations légales en matière de travail dissimulé ; que les dispositions contestées sont sans incidence sur la mise en jeu de la responsabilité pénale des contractants ; que, dès lors, le grief doit être écarté ;

14. Considérant que l'article 93 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 187 :

15. Considérant que l'article 187 modifie la rédaction de l'article L. 133-6 du code de justice administrative ; que, selon cet article, les auditeurs de deuxième classe du Conseil d'État « sont nommés parmi des anciens élèves de l'École nationale d'administration, conformément aux dispositions du décret relatif aux conditions d'accès et au régime de formation de cette école » ;

16. Considérant que, selon les sénateurs requérants, en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les auditeurs de deuxième classe du Conseil d'État sont choisis parmi les anciens élèves de l'École nationale d'administration, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; qu'il aurait également

méconnu les garanties légales des principes d'indépendance des membres de cette juridiction et d'égal accès aux emplois publics ;

17. Considérant qu'aux termes de la dernière 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 » ;

18. Considérant que les dispositions de l'article 187, insérées dans la proposition de loi par un amendement adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, ne présentent pas de lien même indirect avec celles qui figuraient dans la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit ; qu'elles ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ; qu'il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs précités, l'article 187 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 188 :

19. Considérant que l'article 188 a pour objet principal d'insérer dans le code de justice administrative un article L. 732-1 aux termes duquel : « Dans des matières énumérées par décret en Conseil d'État, le président de la formation de jugement peut dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, d'exposer à l'audience ses conclusions sur une requête, eu égard à la nature des questions à juger » ;

20. Considérant que, selon les sénateurs requérants, la disposition précitée méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi en ce qu'elle ne précise pas si le rapporteur public est dispensé de la rédaction de conclusions ou seulement de leur exposé ; qu'elle serait contraire au principe d'égalité devant la justice en ce qu'elle conférerait au rapporteur public et au président de la formation de jugement un pouvoir discrétionnaire pour décider, au cas par cas, d'une telle dispense ;

21. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 7 du code de justice administrative : « Un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent » ; que les dispositions contestées permettent que l'affaire soit jugée sans conclusions du rapporteur public ; qu'elles ne sont ni obscures ni ambiguës ; que, par suite,

le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi doit être écarté ;

22. Considérant, en second lieu que, d'une part, la disposition contestée, qui permet la dispense des conclusions du rapporteur public, dans certaines matières, n'habilite pas le pouvoir réglementaire à déterminer ces matières sans se fonder sur des critères objectifs ; que, d'autre part, en autorisant, dans ces matières, le président de la formation de jugement, sur la proposition du rapporteur public, à dispenser ce dernier d'exposer à l'audience ses conclusions en raison de « la nature des questions à juger », le législateur a entendu qu'une telle dispense puisse être décidée lorsque la solution de l'affaire paraît s'imposer ou ne soulève aucune question de droit nouvelle ; que, dans ces conditions, la disposition contestée ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la justice ;

23. Considérant que l'article 188 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 :

24. Considérant que l'article 190, introduit au Sénat en première lecture, valide les reclassements intervenus en application de la rénovation de la convention collective nationale du 31 octobre 1951 susvisée ; que cette disposition ne présente pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans la proposition de loi ; que, par suite, elle a été adoptée selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ;

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

25. Considérant que le 7° du paragraphe I de l'article 55 insère, dans le code de commerce, un article L. 233-17-1 ; que cette disposition transpose l'article 2 de la directive 2009/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009, qui simplifie les obligations comptables des sociétés présentant des comptes consolidés au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce ;

26. Considérant que les paragraphes III et IV de l'article 62 modifient les articles L. 626-32, L. 628-1 et L. 628-5 du même code ; qu'ils

prévoient la prise en compte des accords de subordination entre créanciers dans le projet de plan de sauvegarde ou de redressement soumis à l'assemblée unique des obligataires ; qu'ils prévoient également que l'éligibilité à la sauvegarde financière accélérée tenant à l'importance du chiffre d'affaires et du nombre de salariés est appréciée, pour les sociétés qui établissent des comptes consolidés, en considération du total de bilan ; qu'ils modifient enfin les dispositions législatives relatives à la déclaration des créances dans le cadre d'une sauvegarde financière accélérée ;

27. Considérant que le paragraphe I de l'article 127 complète l'article L. 253-2 du code de la construction et de l'habitation ; qu'aux termes de cette disposition : « Lorsque l'usufruitier est un bailleur social appartenant aux premier et deuxième secteurs locatifs fixés par l'article 41 *ter* de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, il peut, en qualité de mandataire des nus-proprétaires et par exception à l'article 22 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, recevoir plus de trois délégations de vote » ;

28. Considérant, en l'espèce, que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en deuxième lecture par l'Assemblée nationale ou le Sénat ; 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 7° du paragraphe I de l'article 55, les paragraphes III et IV de l'article 62 et le paragraphe I de l'article 127 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

29. 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}.– Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit :

- le 7° du paragraphe I de l'article 55 ;
- les paragraphes III et IV de l'article 62 ;
- le 5° de l'article 65 ;
- le paragraphe I de l'article 127 ;

- l'article 187 ;
- l'article 190.

Article 2.– Sont déclarées conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la même loi :

- l'article 93 ;
- l'article 188.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 12 mai 2011, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.