

Quid de l'unité matérielle de la loi ?

Patricia Rrapi

► **To cite this version:**

Patricia Rrapi. Quid de l'unité matérielle de la loi ?. Revue française de droit constitutionnel, Presses Universitaires de France, 2012, pp.105-109. hal-01647384

HAL Id: hal-01647384

<https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01647384>

Submitted on 27 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Patricia Rrapi

- Commentaire de la décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011, *Loi de simplification du droit*.

I – CONTRÔLE DES LOIS ORDINAIRES

QUID DE L'UNITÉ MATÉRIELLE DE LA LOI ?

- Commentaire de la décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011, *Loi de simplification du droit*.

Cas d'espèce ou revirement de jurisprudence ? La question se pose sérieusement. Le Conseil constitutionnel semble donner, dans la décision *Loi de simpli-*

Patricia Rrapi, ATER en droit public, Université Nanterre, Paris X; Marc Guerrini, Kelly Picard, Sophie Hutier, doctorants contractuels, Université Paul-Cézanne, Institut Louis Favoreu-GERJC, UMR 6201 ; Pierre Bon, professeur, Université de Pau et des Pays de l'Adour; Frédéric Lombard, maître de conférences, Université Paul-Cézanne (CRA) ; Caroline Siffrein Blanc, maître de conférences, Université Paul-Cézanne ; Olivier Le Bot, professeur, Université Paul-Cézanne, Institut Louis Favoreu-GERJC, UMR 6201 ; Claire Lagrave, doctorante contractuelle, Université Paul-Cézanne, Institut Louis Favoreu-GERJC, UMR 6201 ; Vincent Egea, maître de conférences, Université Paul-Cézanne; Céline Gueydan, Université Paul-Cézanne, Institut Louis Favoreu-GERJC, UMR 6201 ; Jean-Baptiste Perrier, doctorant au Centre de recherche en matière pénale; Sofian Anane, doctorant contractuel à l'Université Paul-Cézanne ; Nicolas Catelan, maître de conférences à l'Université Paul-Cézanne ; Philippe Bonfils, professeur à l'Université Paul-Cézanne, directeur de l'Institut d'études judiciaires ; Catherine Tzutzuiano, ATER à l'Université du Sud Toulon-Var.

fication du droit, de nouvelles précisions, non seulement sur la signification de l'objectif de valeur constitutionnelle (OVC) d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, mais également sur sa jurisprudence relative aux « cavaliers législatifs », jusqu'à peut-être renverser cette dernière. La décision jette indiscutablement un doute sur la question.

En ce qui concerne l'OVC, les députés, auteurs de la saisine, avaient contesté l'objet lui-même de la loi – *simplification du droit* –, en prétendant que cette loi par son contenu hétérogène, sa longueur et sa complexité, n'était pas conforme à l'OVC d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. La réponse du Conseil constitutionnel ne peut être plus claire :

« 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 loi¹. »

Le commentaire dans les *Cahiers* vient, en d'autres termes, expliquer le sens de ce considérant en précisant que le Conseil constitutionnel vérifie si les dispositions de la loi contestée « prises individuellement, ne méconnaissent pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi² ».

Il s'agit, ici, d'une heureuse précision de la jurisprudence du Conseil constitutionnel car, de toute évidence, l'accessibilité ou l'intelligibilité doit pouvoir être appréciée pour chaque disposition. En d'autres termes, cet objectif concerne *chaque disposition* du texte et non pas *le texte dans son ensemble*. Cette précision allait-elle de soi ? Visiblement non, si les députés, auteurs de la saisine, y ont vu un moyen susceptible de faire invalider le texte dans son ensemble. La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'OVC d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi n'a, en effet, jamais été aussi précise sur ce point. La décision *Loi de simplification du droit* vient même contredire la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la codification. Le juge constitutionnel a rappelé à plusieurs reprises que la codification correspondait à l'OVC d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Mais si l'on étudie ces décisions à la lumière de celle sur la *Loi de simplification du droit*, force est de constater que la codification n'améliore nullement l'accessibilité des dispositions « prises individuellement ». Par la numérotation des dispositions, leur intégration dans un plan – qui suppose déjà que l'on connaisse les matières auxquelles se rattache la disposition –, la codification complexifie l'accessibilité des dispositions « prises individuellement ».

Suite à cette décision, de deux choses l'une :

— Soit le Conseil constitutionnel continuera à affirmer que l'OVC d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi peut être invoqué aussi bien lorsqu'il s'agit des textes en relation les uns avec les autres que des dispositions « prises individuellement ».

— Soit il sera amené à préciser que certes la codification correspond à *la rationalisation de la présentation des textes* mais qu'elle n'a nullement sa place dans le cadre de l'OVC d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

1. Cons. 6 (nous soulignons).

2. *Commentaire de la décision* disponible sur le site Internet du Conseil constitutionnel, p. 3 (nous soulignons).

Cette précision sur l'OVC a une conséquence non moindre sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux « cavaliers législatifs » introduits par des amendements en première lecture. Cette jurisprudence a été largement saluée comme affirmant le souci du juge pour la « qualité de la loi³ ». De cette question de procédure, le Conseil constitutionnel aurait fait un moyen efficace d'amélioration de « la qualité de la loi⁴ », entendue, dans ce cas précis, comme une unité, une cohérence matérielle de la loi. Qualifiée même de jurisprudence sévère, elle a conduit la loi constitutionnelle de 2008 à préciser que « 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 transmis⁵ ». Mais cette précision n'a fait qu'endurcir la jurisprudence du Conseil, car, ainsi que l'ont fait remarquer les professeurs Avril et Gicquel, cette volonté d'infléchir la rigueur du contrôle a eu pour conséquence de lui conférer le fondement constitutionnel explicite qui lui faisait défaut⁶.

Cette rigueur du contrôle est affirmée dans la décision relative à *Loi de simplification du droit*. Le Conseil sanctionne, même d'office, plusieurs dispositions de la loi sur ce fondement. Mais il faut avouer que l'*esprit* de cette jurisprudence a sensiblement évolué. Le commentaire dans les *Cahiers* est, sur ce point, très précis car il met en garde les auteurs de la saisine en expliquant qu'il ne fallait pas déduire de la jurisprudence relative aux « cavaliers législatifs » une quelconque obligation constitutionnelle d'unité matérielle de la loi.

« Si la Constitution n'interdit pas, sous réserve des exigences propres au droit d'amendement, l'adoption de textes au contenu très hétérogène, elle impose que les dispositions de ceux-ci soient suffisamment précises et non équivoques. La jurisprudence développée pour les amendements, exigeant qu'ils ne soient pas dépourvus de tout lien avec le texte en discussion, ne saurait en tout état de cause, si tant est que tel ait été le raisonnement implicite des requérants, être transposée en l'espèce⁷. »

En précisant également que la Constitution n'interdit pas, « sous réserve des exigences propres au droit d'amendement », l'adoption de textes au contenu très hétérogène, le commentaire aux *Cahiers* fait indiscutablement tomber la jurisprudence relative aux « cavaliers législatifs » dans le contentieux de procédure et non pas dans celui, pourtant largement revendiqué à ses débuts⁸, d'une prétendue « qualité de la loi » (unité matérielle de la loi).

Le Conseil semble même aller plus loin. Avant la révision constitutionnelle, le juge sanctionnait les dispositions qui n'avaient pas de lien direct avec « l'objet du texte⁹ ». Après la révision constitutionnelle, l'article 45 ne reprend pas l'expression utilisée par le Conseil – *l'objet du texte* –, mais précise simplement que les amendements sont recevables dès lors qu'ils ont un lien, même indirect, avec « le texte déposé ou transmis ».

3. B. Mathieu, *La loi*, Dalloz, 2005, p. 122-123.

4. Voir le Rapport du Sénat, *La qualité de la loi*, septembre 2007, p. 48-54.

5. Nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, entrée en vigueur, sur ce point, le 1^{er} mars 2009 (nous soulignons).

6. P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4^e édition, 2010, p. 206.

7. *Commentaire* de la décision, *précité*, p. 2-3.

8. Voir le Rapport du Sénat, *précité*.

9. À titre d'exemple la décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion* (cons. 30).

Dans la décision 629 DC, le Conseil n'utilise plus, ni l'expression « objet du texte », ni même celle de la Constitution – « le texte déposé ou transmis » –, mais une toute nouvelle formule :

« 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 Constitution¹⁰. »

Suite à ce passage du singulier au pluriel, de deux choses l'une :

— Soit le Conseil s'est senti obligé d'adopter une telle formule après avoir précisé qu'aucune exigence constitutionnelle n'imposait l'unité matérielle de la loi. Dans ce cas, cette décision détruirait définitivement toute idée d'unité matérielle de la loi en ramenant la jurisprudence sur les « cavaliers législatifs » à une question de procédure. Surtout lorsque l'on sait que cette décision pourrait même favoriser les lois « fourre-tout ». Il suffirait en réalité, qu'à l'origine, le projet ou la proposition de loi contienne des dispositions diverses pour qu'ensuite des amendements, en lien avec ces dispositions, puissent être régulièrement déposés. Si l'on pousse le raisonnement, ceci pourrait même ôter tout intérêt à la jurisprudence relative aux « cavaliers législatifs » déposés en première lecture. Ce qui laisse penser *a contrarrio* que, malgré ce qui est indiqué dans le commentaire aux *Cahiers*, cette jurisprudence relative aux « cavaliers législatifs » avait bien, en filigrane, pour objectif l'unité matérielle de la loi, au-delà de la sanction du vice de procédure parlementaire. Le Conseil se serait alors, pour la première fois, confronté au réel problème de sa jurisprudence relative à l'unité matérielle de la loi.

— Soit le Conseil a, en employant une formule qui le lui permettrait, voulu régler la question sous le seul angle de la procédure, lorsque l'on sait qu'en l'espèce la loi n'avait aucun objet¹¹. Celui-ci était en réalité tellement vaste qu'il aurait nécessité un contrôle sur le fond de toutes les dispositions¹².

10. Cons. 18 (nous soulignons). Même formule dans le considérant 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. » Dans le commentaire aux *Cahiers* n° 22 de la décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007, il était indiqué que « la circonstance que l'habilitation à modifier par ordonnance les dispositions législatives relatives aux soins psychiatrique sans consentement soit inscrite dans un texte qui a pour objet de ratifier une autre ordonnance ne suffit évidemment pas, par elle-même, à établir le lien au sens de la jurisprudence du Conseil : c'est bien la *substance* des mesures qu'il est envisagé de prendre qu'il convient de rapprocher *à celles qui figuraient dans le projet initial* » (nous soulignons). Il est vrai que le commentaire faisait déjà la distinction entre l'objet de la loi et la substance des dispositions en précisant que l'objet de la loi ne suffisait pas pour établir le lien. Dans la décision, ici commentée, le raisonnement est inverse : la substance des dispositions ne fait pas l'objet de la loi.

11. Voir les propos du député M. Michel Hunault (groupe politique Nouveau Centre) lorsqu'il déclarait à la Commission des lois qu'il avait « l'impression d'un texte fourre-tout ». « Sous couvert de simplification, rajoutait-il, il ne faudra pas que nous adoptions des

Le problème de cette décision se trouve précisément là : le Conseil constitutionnel n'a pas voulu se prononcer sur le fond. Ceci lui a été reproché par la doctrine¹³. Il suffit même de confronter les arguments soulevés par les auteurs de la saisine et les réponses du Conseil pour s'apercevoir du décalage et de la position ferme du Conseil de garder une neutralité quant au fond. Ainsi, toutes ces évolutions que nous avons pu remarquer ne sont pas expressément affichées, notamment dans le commentaire aux *Cahiers*. Ce qui nous permet de penser que d'évolution, il n'est peut-être rien et qu'il s'agit là simplement d'un cas d'espèce. Mais, il faut préciser que cette « neutralité » du juge se fait indiscutablement au détriment de la justification de sa décision. « Neutralité » ou justification des décisions ? Là encore, la question se pose sérieusement.