

Commentaire de la décision n° 2001-444 DC du 9 mai 2001

Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 25 avril 2001, par le Premier ministre, de la loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

Ce texte comporte deux articles : le premier substitue une nouvelle rédaction à celle de l'article L.O.121 du code électoral aux termes de laquelle : « Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection » ; l'article 2 prévoit que l'article 1er s'applique à l'Assemblée nationale élue en juin 1997. A droit constant, le mandat des députés actuellement en fonction aurait dû s'achever le 2 avril 2002. L'article 2 a pour effet de prolonger ce mandat jusqu'au 18 juin 2002.

Le Conseil constitutionnel s'est en premier lieu interrogé sur la compétence du législateur organique pour modifier la durée de la législature. Cette compétence résulte de l'article 25 de la Constitution aux termes duquel : « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée... ». La décision le rappelle dans une incidente.

Le Conseil s'est ensuite prononcé sur la régularité de la procédure parlementaire. Le Sénat avait introduit, en première lecture, des amendements relatifs à des inéligibilités applicables aux députés et donc, en vertu de l'article L.O.296 du code électoral, aux sénateurs. Il avait été soutenu devant la commission des lois du Sénat que le texte avait en conséquence « changé de nature » et qu'il était devenu une « loi organique relative au Sénat ». Selon les tenants de cette argumentation, la loi organique aurait dû, en application du 4ème alinéa de l'article 46 de la Constitution, être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, sans réunion préalable de la commission mixte paritaire.

Dans sa décision, le Conseil constate que la loi soumise à son examen « ne constitue pas une loi organique relative au Sénat », l'Assemblée nationale ayant, en dernière lecture, écarté les amendements introduits par le Sénat. La procédure suivie - réunion de la commission mixte paritaire puis adoption en dernière lecture par l'Assemblée nationale - est donc bien régulière. Elle est notamment conforme aux exigences du 3ème alinéa de l'article 46 de la Constitution.

Qu'en est-il de la constitutionnalité au fond de la loi organique ? Pour exercer ce contrôle, le Conseil a transposé sa jurisprudence relative à la prorogation des mandats des membres des assemblées locales, jurisprudence par laquelle il s'assure que les reports d'élections n'aboutissent pas à une violation de la Constitution, en particulier à une dénaturation du droit de suffrage.

Dans un considérant « de principe », transposé de ces décisions, le Conseil rappelle que, dans ces matières, il ne dispose que d'un contrôle restreint, la Constitution ne lui conférant pas « un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ». Il lui incombe seulement de vérifier que l'objectif que s'est assigné le législateur ne méconnaît aucun principe ni règle de valeur constitutionnelle et que les modalités retenues pour l'atteindre ne sont pas « manifestement inappropriées ». S'impose tout particulièrement le

respect de l'article 3 de la Constitution qui implique que « les électeurs soient appelés à exercer, selon une périodicité régulière, leur droit de suffrage ».

Mettant en oeuvre ces principes, le Conseil se réfère dans sa décision aux travaux parlementaires - exposés des motifs, débats - pour identifier l'objet de la loi : « le législateur a estimé, en raison de la place de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct dans le fonctionnement des institutions de la cinquième République, qu'il était souhaitable que l'élection présidentielle précède, en règle générale, les élections législatives », cette règle devant s'appliquer « dès l'élection présidentielle prévue en 2002 ». Il constate ensuite que cet objectif « n'est contraire à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle » et qu'il respecte en particulier l'article 3 de la Constitution. La décision relève à cet égard que la loi examinée « n'a pas pour objet d'allonger de façon permanente la durée du mandat des députés, lequel demeure fixé à cinq ans ».

Restait à vérifier que les modalités retenues par la loi pour atteindre cet objectif n'étaient pas « manifestement inappropriées ». Tel n'est pas le cas a estimé le Conseil, puisque la prolongation de la législature jusqu'au troisième mardi de juin 2002 était « strictement nécessaire » pour que l'élection présidentielle précède les élections législatives générales. L'article 2 a pour effet de prolonger, de façon exceptionnelle et transitoire, de onze semaines le mandat des députés actuellement en fonction. Une telle prolongation ne remet pas en cause l'impératif constitutionnel de consultation des électeurs « selon une périodicité régulière ».

Il convient de faire observer qu'en décidant de prolonger la législature en cours, le législateur a également entendu remédier aux inconvénients pratiques qui auraient résulté de la concomitance des élections législatives générales et des opérations préalables à l'élection présidentielle (en particulier en ce qui concerne la collecte des parrainages), difficultés relevées par le Conseil constitutionnel dans ses « observations dans la perspective des élections présidentielles » en date du 22 juin 2000. Mais il ne s'agissait là que d'un objectif second. Le Conseil s'en est tenu à celui qui constituait le but principal de la loi : assurer l'antériorité de l'élection présidentielle sur celle des députés, compte tenu de la place occupée, aux yeux du législateur, par l'élection du Président de la République au suffrage universel dans le fonctionnement des institutions de la cinquième République.