

Commentaire de la décision n° 2008-210 L du 7 mai 2008
Nature juridique de dispositions du code de la route

Le Conseil constitutionnel a été saisi, les 11 et 25 avril 2008, par le Premier ministre, dans les conditions prévues par le second alinéa de l'article 37 de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des mots :

- « au fichier national des immatriculations », « à la préfecture d'immatriculation » et « au service d'immatriculation des véhicules », à l'article L. 322-1 du code de la route,
- « deux mois » et « la préfecture du département d'immatriculation », à l'article L. 322-2 du même code, et
- « au fichier national des immatriculations », à l'article L. 325-7 du même code.

Comme le laisse entrevoir la simple lecture des mots à déclasser, cette demande ne présentait pas de difficulté. Le Conseil constitutionnel a dû cependant, avant de se prononcer sur le fond, examiner sa recevabilité.

Deux conditions sont exigées pour qu'il puisse exercer la compétence que lui confie l'article 37 de la Constitution : les dispositions qui lui sont soumises doivent revêtir la « forme législative » et être postérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution. En cas de codification, c'est la date du texte codificateur (loi ou ordonnance) qui doit être retenue. Si cette codification est faite par ordonnance, celle-ci doit être ratifiée pour revêtir la forme législative (en ce sens : n° 72-73 L du 29 février 1972, cons. 4, p. 31 ; n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, cons. 25, p. 8).

En l'espèce, ces deux conditions étaient remplies. En effet, si les dispositions concernées étaient issues d'une ordonnance prise en application de l'article 38 de la Constitution et revêtaient donc à l'origine une forme réglementaire, l'ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000 relative à la partie législative du code de la route ordonnance qui les contenait avait été ratifiée par l'article 38 de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière.

Sur le fond, la demande du Premier ministre revêtait trois aspects.

Elle portait, en premier lieu, sur la désignation des autorités administratives habilitées à exercer, au nom de l'Etat, des attributions du pouvoir exécutif.

Le Premier ministre entendait être autorisé à modifier par voie réglementaire, dans les articles L. 322-1 et L. 322-2, la désignation de « la préfecture d'immatriculation », du « service d'immatriculation des véhicules » ou de la « préfecture du département d'immatriculation » afin que les démarches administratives concernées puissent être faites, non plus seulement auprès de ces autorités administratives, mais dans toute préfecture de département ou, par voie électronique, auprès du ministère de l'intérieur. Le Gouvernement entendait en effet, aux

articles L. 322-1 et L. 322-2, substituer à ces termes la formule générique d'autorité administrative compétente.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions concernées étaient du domaine réglementaire et ne mettaient pas en cause les principes fondamentaux « du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ». Il juge, en effet, de manière constante que relève du pouvoir réglementaire, de façon générale, la répartition entre autorités de l'Etat des compétences qui relèvent du pouvoir exécutif. Comme le soulignent les Cahiers du Conseil sur la décision n° 2002-192 L du 10 octobre 2002, c'est même là « *un pont aux ânes* » de l'application combinée des articles 34 et 37 de la Constitution.

Il existe de fort nombreux précédents :

- n° 97-181 L du 16 décembre 1997, à propos de l'autorité de l'Etat compétente pour relever un créancier de la prescription quadriennale (p. 319) ;
- n° 99-185 L du 18 mars 1999, à propos de l'autorité habilitée à prendre, au nom de l'Etat, les décisions relatives à la délivrance du titre d'ingénieur diplômé (p. 67) ;
- n° 2000-189 L du 25 septembre 2000, à propos de l'autorité de l'Etat compétente pour décider de subordonner le maintien ou le renouvellement de l'agrément des « centres de gestion agréés » au changement de leur équipe dirigeante (p. 151) ;
- n° 2002-192 L du 10 octobre 2002, à propos de l'autorité habilitée au nom de l'Etat à agréer les entreprises « solidaires » au sens du code du travail (p. 348) ;
- n° 2002-193 L du 21 novembre 2002 à propos de l'autorité habilitée au nom de l'Etat à prendre diverses décisions relatives au volontariat civil (p. 466).

En deuxième lieu, le Premier ministre souhaitait pouvoir modifier par décret l'appellation du fichier dans lequel sont enregistrées les informations relatives à l'immatriculation des véhicules. Actuellement ce fichier est dénommé « fichier national des immatriculations » au premier alinéa de l'article L. 322-1 déjà cité et au deuxième alinéa de l'article L. 325-7.

La déclassification sollicitée visait les mots : « au fichier national d'immatriculation » que le Gouvernement déclarait envisager de remplacer par les mots : « par le traitement automatisé mis en œuvre pour l'immatriculation des véhicules » en renvoyant ledit fichier à l'application de la loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Celle-ci prévoit, pour la création d'un tel fichier, la prise d'une décision administrative qui doit alors déterminer sa dénomination.

Cette demande a également été satisfaite dès lors que la seule question qu'elle posait était celle de l'appellation du fichier et non des garanties légales l'entourant. Cette appellation ne met en cause aucun des principes, ni aucune des règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi. Elle appartient donc au domaine du règlement. Le Conseil l'a déjà jugé à plusieurs reprises pour diverses dénominations, y compris pour des institutions qui, par leur existence ou leur rôle, ressortissent à la compétence du législateur :

- l'« *Office national d'immigration* » (n° 87-152 L du 24 novembre 1987) ;
- la « *Commission de la privatisation* » (n° 88-159 L du 18 octobre 1988 ; n° 98-182 L du 6 mars 1998) ;
- les « *plans d'épargne individuelle pour la retraite* » mentionnés par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites (n° 2004-196 L du 12 février 2004) ;
- le « *commissaire du gouvernement* » devant les juridictions administratives (n° 2006-208 L du 30 novembre 2006).

Enfin, la demande portait sur la durée de validité du certificat de non opposition. La question était ici très classiquement de savoir à quel titre la fixation de cette durée de validité de certification de non opposition serait législative. Cette durée ne ressort d'aucune rubrique de l'article 34 de la Constitution, ni d'aucun autre principe ou règle placé par cette dernière dans le domaine de la loi. Il ne s'agit ni d'une garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice d'une liberté publique, ni d'une règle de procédure pénale, ni d'un principe fondamental du régime de la propriété, des obligations civiles et commerciales. Le Conseil constitutionnel a donc jugé que la fixation de cette durée pouvait s'effectuer par décret, sous le contrôle du juge administratif. Celui-ci pourrait, le cas échéant, sanctionner une fixation trop brève qui limiterait excessivement le droit de céder son véhicule, c'est-à-dire de disposer de sa propriété.

* *

*

L'article 37 de la Constitution interdit au Conseil constitutionnel de se prononcer d'office sur des dispositions similaires, autres que celles mentionnées par la saisine, ayant la forme législative. Dès lors, dans la mesure où, dans des hypothèses analogues à celles visées dans la demande de déclassement, l'article 57 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution mentionne les « *services de la préfecture où est immatriculé le véhicule terrestre* » et que les articles L. 327-2 et L. 327-3 du code de la route font référence, au « *représentant de l'Etat dans le département du lieu d'immatriculation* », ces dispositions devront donc soit faire l'objet d'une nouvelle demande de déclassement, soit être abrogées ou modifiées par le législateur.