

Dossier documentaire de la décision n° 2001-444 DC

du 9 mai 2001

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

Sommaire

Normes de référence	2
□ Constitution de 1958.....	2
– Article 3 :	2
– Article 25 :	2
– Article 45 :	2
– Article 46 :	2
– Article 61 :	2
– Article 28	3
Code électoral	4
– Article LO121	4
– Article LO121	4
Observations du Conseil constitutionnel dans la perspective de l'élection présidentielle (extrait).....	5
Jurisprudence constitutionnelle.....	6
– Décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985 - Loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés.	6
– Décision n° 87-233 DC du 5 janvier 1988 - Loi relative aux élections cantonales	6
– Décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990 - Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux	7
– Décision n° 93-331 DC du 13 janvier 1994 - Loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux.....	8
– Décision n° 94-341 DC du 6 juillet 1994 - Loi relative à la date de renouvellement des conseillers municipaux.....	10
– Décision n° 96-372 DC du 6 février 1996 - Loi organique relative à la date du renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française	10

Normes de référence

□ Constitution de 1958

(...)

– **Article 3 :**

(...)

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

(...)

– **Article 25 :**

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

(...)

– **Article 45 :**

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier Ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée Nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée Nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

– **Article 46 :**

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée Nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

(...)

– **Article 61 :**

Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil Constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil Constitutionnel suspend le délai de promulgation.

(...)

– **Article 28**

(texte actuel, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995, Journal officiel du 5 août 1995)

Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

(Texte initial)

Le parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.

La première session commence le premier mardi d'octobre et prend fin le troisième vendredi de décembre.

La seconde session s'ouvre le dernier mardi d'avril ; sa durée ne peut excéder trois mois.

(texte tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963, Journal officiel du 30 décembre 1963)

Le parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.

La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingt jours.

La seconde session s'ouvre le 2 avril, sa durée ne peut excéder quatre-vingt-dix jours.

Si le 2 octobre ou le 2 avril est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit.

Code électoral

– **Article LO121**

(rédaction actuelle telle que modifiée par la loi n° 95-1292 du 16 décembre 1995 art. 1 Journal Officiel du 20 décembre 1995)

Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le premier le premier mardi d'avril de la cinquième année qui suit son élection.

– **Article LO121**

(Rédaction initiale)

Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent à l'ouverture de la session ordinaire d'avril de la cinquième année qui suit son élection.

Observations du Conseil constitutionnel dans la perspective de l'élection présidentielle (extrait)

Dans la perspective de l'élection présidentielle de 2002 et compte tenu :

- du calendrier électoral de l'année 2002 qui verra en principe l'élection présidentielle succéder immédiatement aux élections législatives,

- et des évolutions législatives et jurisprudentielles intervenues depuis l'élection des 23 avril et 7 mai 1995,

le Conseil constitutionnel, chargé, en application de l'article 58 de la Constitution, de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République, formule les observations suivantes qui complètent ou remplacent, en tant que de besoin, celles qu'il avait présentées en 1995 (J.O. du 15 décembre 1995).

I.- EN CE QUI CONCERNE LA DATE DES DEUX SCRUTINS :

Pour des raisons de principe autant que pour des motifs pratiques, il importe que les citoyens habilités à présenter les candidats en application de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 puissent le faire après avoir pris connaissance des résultats de l'élection à l'Assemblée nationale. Le deuxième tour de cette élection devrait donc avoir eu lieu lorsque s'ouvrira la période de recueil des présentations par le Conseil constitutionnel.

(...)

Adopté par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 22 juin 2000.

Jurisprudence constitutionnelle

– **Décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985 - Loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés.**

(...)

- SUR LA PROCEDURE LEGISLATIVE :

4. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été délibérée et votée dans les conditions prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 46 précité de la Constitution ; que, faute d'accord entre les deux assemblées, la loi a été adoptée en dernière lecture par l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres ; qu'ainsi, il n'a pas été fait application du quatrième alinéa de l'article 46 précité selon lequel "les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées." ;

5. Considérant que, par les termes "lois organiques relatives au Sénat" employés par l'article 46 de la Constitution, il faut entendre les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant ; qu'en revanche, si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat ;

(...)

– **Décision n° 87-233 DC du 5 janvier 1988 - Loi relative aux élections cantonales**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ;

Vu la Constitution ;

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

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les auteurs de la saisine mettent en cause la conformité à la Constitution de l'article 2 de la loi relative aux élections cantonales soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ;

2. Considérant que l'article 2 de la loi dispose : "Le délai prévu au premier alinéa de l'article L. 221 du code électoral est porté à six mois en cas de vacance survenue pendant le premier trimestre de l'année 1988" ;

3. Considérant que les auteurs de la saisine font valoir que ces dispositions, en portant de trois à six mois le délai dans lequel il doit être procédé à une élection cantonale partielle, sont entachées d'erreur manifeste dans l'étendue des pouvoirs que le législateur peut confier à l'autorité administrative ; qu'elles méconnaissent, en outre, le principe d'égalité ; qu'elles confèrent enfin un pouvoir discrétionnaire aux Commissaires de la République ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles "concernant le régime électoral... des assemblées locales" ; qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 72, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" ;

5. Considérant qu'en application de ces dispositions il appartient à la loi de fixer le délai dans lequel il doit être procédé à des élections cantonales partielles ; que cependant, en raison des garanties d'objectivité qui doivent présider à toute consultation électorale, le délai susceptible d'être retenu ne doit pas ouvrir à l'autorité administrative une possibilité de choix telle qu'elle puisse engendrer l'arbitraire ; que, dans certains cas, par sa durée, le délai risquerait d'affecter les conditions d'exercice de la libre administration des collectivités territoriales ; qu'au demeurant, c'est en fonction de ces considérations que le délai de trois mois a été adopté par l'article 22 de la loi du 10 août 1871, dont les dispositions sont codifiées sous l'article L. 221, alinéa 1, du code électoral ;

6. Considérant que, en raison de la proximité de l'élection du Président de la République, l'article 2 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de porter de trois à six mois le délai dans lequel il doit être procédé à une élection cantonale partielle en cas de vacance d'un siège de conseiller général survenue au cours du premier trimestre de l'année 1988 ; que ce texte ne subordonne à aucun critère le choix de la date à

retenir au cours de ce délai dérogatoire ; que par ailleurs l'article 2 n'édicte aucune suspension des opérations électorales partielles pendant le trimestre considéré, ni pour les vacances ouvertes au cours de ce trimestre, ni pour celles ouvertes antérieurement et qui restent soumises au délai de trois mois de l'article L. 221 ; que l'article 2 ne prévoit pas davantage de suspension des élections partielles pour les vacances qui se produiraient à l'expiration du premier trimestre de l'année 1988 ; que s'impose uniquement l'obligation prévue par l'article L. 220 du code électoral de respecter un intervalle de quinze jours francs entre la date de convocation du corps électoral et le jour de l'élection ; qu'en cet état des textes, l'article 2 de la loi permet à l'autorité administrative, pour les vacances ouvertes pendant le premier trimestre, de choisir pour des élections partielles toute date à sa convenance au cours d'une période de six mois suivant l'ouverture de la vacance sans qu'en apparaisse la nécessité ;

7. Considérant qu'en prévoyant à l'article 2 un délai dérogatoire d'une aussi longue durée sans en préciser les conditions ni les limites de son application, le législateur est resté en deçà de sa compétence et a méconnu la Constitution ;

8. Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

DECIDE :

Article premier.- L'article 2 de la loi relative aux élections cantonales est déclaré non conforme à la Constitution.

Article 2.- Les autres dispositions de la loi relative aux élections cantonales sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 janvier 1988.

– **Décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990 - Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux**

(...)

8. Considérant que le législateur, compétent pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales peut, à ce titre, déterminer la durée du mandat des élus qui composent l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ; que, toutefois, dans l'exercice de cette compétence, il doit se conformer aux principes d'ordre constitutionnel, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer selon une périodicité raisonnable leur droit de suffrage ;

9. Considérant que les dispositions des articles 1er et 10 de la loi s'insèrent dans un dispositif d'ensemble qui se propose, par un regroupement à une même date des élections aux conseils généraux et des élections aux conseils régionaux, de favoriser une plus forte participation du corps électoral à chacune de ces consultations ; qu'à cette fin, des dispositions transitoires visent à permettre, dès l'année 1992, le déroulement à une même date du renouvellement intégral des conseils régionaux et du renouvellement des conseillers généraux correspondant à la série élue en 1985, puis, à compter de l'année 1998, à déboucher sur la concomitance du renouvellement intégral tant des conseils régionaux que des conseils généraux ;

10. Considérant que les choix ainsi effectués par le législateur s'inscrivent dans le cadre d'une réforme dont la finalité n'est contraire à aucun principe non plus qu'à aucune règle de valeur constitutionnelle ; que les modalités définies par les articles 1er et 10 de la loi pour permettre la mise en oeuvre de cette réforme revêtent un caractère exceptionnel et transitoire ; que, dans cette mesure, les articles 1er et 10 de la loi n'apparaissent contraires ni au droit de suffrage garanti par l'article 3 de la Constitution ni au principe de la libre administration des collectivités territoriales ;

(...)

– **Décision n° 93-331 DC du 13 janvier 1994 - Loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux**

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 code électoral ;

Vu la loi organique n 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires ;

Vu la loi n 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés auteurs de la saisine demandent au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution l'article 1er de la loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux, l'article 8 prévoyant des dispositions transitoires à cette fin ainsi que, par voie de conséquence, l'ensemble des dispositions de ce texte ; qu'ils invoquent des violations du droit de suffrage, du principe de libre administration des collectivités locales et du principe d'égalité ;

2. Considérant que l'article 1er de la loi substitue au système de renouvellement intégral des conseils généraux prévu par la loi susvisée du 11 décembre 1990, le régime électoral antérieurement en vigueur comportant un renouvellement de ces conseils par moitié tous les trois ans ; que les articles 2 à 7 rétablissent par voie de conséquence les dispositions du code électoral antérieures à l'intervention de ladite loi ; que l'article 8 de la loi, qui figure au sein du titre II, intitulé "Dispositions diverses et transitoires", dispose que "le mandat des conseillers généraux de la série renouvelable en 1994 sera soumis à renouvellement en mars 2001" ;

3. Considérant que le législateur a, en rétablissant le régime de renouvellement des conseils généraux par moitié tous les trois ans, entendu favoriser la continuité de l'administration du département tout en se prévalant du fait qu'il permettrait ainsi au président du conseil général de soumettre plus fréquemment au suffrage les résultats de la gestion de cette collectivité ; qu'en prévoyant que le mandat des conseillers généraux de la série renouvelable en 1994 serait à titre exceptionnel porté de six à sept ans, il a souhaité maintenir le principe, retenu par la loi susvisée du 11 décembre 1990, d'un regroupement des élections locales en vue de favoriser une plus grande participation du corps électoral ; que toutefois ce regroupement ne consiste plus à associer les élections cantonales avec les seules élections régionales mais alternativement avec ces dernières et avec les élections municipales ;

4. Considérant que le législateur compétent pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales peut, sous réserve du respect des dispositions et principes de valeur constitutionnelle, librement modifier ces règles ; que la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si les objectifs que s'est assigné le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que, comme en l'espèce, les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à ces objectifs ;

- SUR LES MOYENS TIRES DE MECONNAISSANCES DU DROIT DE SUFFRAGE ET DU PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES LOCALES :

5. Considérant que les députés, auteurs de la saisine, font valoir qu'en renforçant la stabilité des "exécutifs départementaux", le législateur a restreint de façon générale l'exercice du droit de suffrage et de la démocratie locale ; qu'en outre il leur a porté une atteinte particulière sans justification appropriée en allongeant de six ans à sept ans la durée du mandat des conseillers généraux à élire en 1994 ;

6. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution "les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi" ; que le deuxième alinéa du même article dispose que "ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution, le Sénat, qui est élu au suffrage indirect, "assure la représentation des collectivités territoriales de la République" ; que, selon le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, "le suffrage est toujours universel, égal et secret" ;

7. Considérant qu'il résulte des dispositions constitutionnelles ci-dessus rappelées que les électeurs doivent être appelés à exercer leur droit de suffrage pour la désignation des membres des conseils élus des collectivités territoriales selon une périodicité raisonnable ;

8. Considérant que le mode de renouvellement triennal par moitié des conseils généraux dont les membres sont élus pour une durée de six années qui résulte de la loi ne contrevient pas à ce principe ; que les modalités particulières relatives au mandat des conseillers généraux à élire en 1994 revêtent un caractère exceptionnel et transitoire s'insérant dans le cadre du dispositif d'ensemble adopté par le législateur ; que dès lors les moyens invoqués par les auteurs de la saisine doivent être écartés ;

(...)

– **Décision n° 94-341 DC du 6 juillet 1994 - Loi relative à la date de renouvellement des conseillers municipaux**

(...)

5. Considérant qu'il résulte des dispositions constitutionnelles ci-dessus rappelées que le législateur, compétent pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, peut, sous réserve du respect des dispositions et principes de valeur constitutionnelle, librement modifier ces règles ; que la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à ces objectifs ;

(...)

– **Décision n° 96-372 DC du 6 février 1996 - Loi organique relative à la date du renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution et notamment son article 74 ;

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 la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de la Polynésie française ;

Vu la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 modifiée, portant statut du territoire de la Polynésie française ;

Vu le code électoral ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

- SUR L'ARTICLE 1^{er} DE LA LOI ORGANIQUE :

1. Considérant que cet article qui, par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 21 octobre 1952 susvisée, reporte du mois de mars au mois de mai 1996 le prochain renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française a pour effet de proroger leur mandat de deux mois ; que le législateur a entendu éviter notamment, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi déferée, la concomitance de ce renouvellement et de l'examen par le Parlement d'une réforme du statut de ce territoire d'outre-mer ; qu'il s'est en particulier ainsi fixé pour objectif de permettre que les électeurs puissent être précisément informés des conséquences de leur choix ;

2. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution : "Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée." ; que l'article 1^{er} ci-dessus analysé, relatif à l'organisation et au fonctionnement d'une institution propre au territoire de la Polynésie française, relève dès lors du domaine de la loi organique ;

3. Considérant que le législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, peut librement modifier ces règles, sous réserve du respect des dispositions et principes de valeur constitutionnelle ; qu'au nombre de ceux-ci figure l'article 3, en vertu duquel le suffrage "est toujours universel, égal et secret", qui implique que les électeurs soient appelés à exercer, selon une périodicité raisonnable, leur droit de suffrage ; que la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ; qu'il lui appartient néanmoins de rechercher si les modifications introduites par la loi ne sont pas manifestement inappropriées aux objectifs que s'est assignés le législateur ;

4. Considérant que la prorogation du mandat des membres de l'assemblée territoriale actuellement en fonction qui résulte du report des opérations électorales prévu par la loi déferée, a été limitée à deux mois et revêt un caractère exceptionnel et transitoire ; que cette prorogation n'est pas manifestement inappropriée aux objectifs que s'est fixés le législateur ; que dans ces conditions l'article premier n'est contraire à aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ;

(...)