

Décision n° 2016 - 730 DC

Loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2016

Table des matières

I. Constitutionnalité de la disposition contestée	2
A. Normes de référence.....	2
1. Constitution du 4 octobre 1958	2
- Article 44	2
- Article 45	2
B. Dispositions législatives.....	3
Code électoral.....	3
- Article L.52-4.....	3
C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	3
1. Sur la saisine blanche	3
- Décision n°2010-610 DC du 12 juillet 2010 - Loi relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution	3
- Décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011 - Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016	4
2. Sur le lien de certaines dispositions avec le projet de loi initial	5
- Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006 - Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.....	5
- Décision n° 2011-635 DC du 4 août 2011 - Loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.....	5
- Décision n° 2011-641 DC du 8 décembre 2011 - Loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles	5
- Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012, Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives	6
- Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 - Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.....	6
- Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 - Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.....	6
- Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014 - Loi relative à la consommation	7
- Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014 - Loi relative à la géolocalisation.....	7

I. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

- 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. 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.

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 décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont 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.

B. Dispositions législatives

Code électoral

Partie législative

Livre Ier : Election des députés, des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires

Titre Ier : Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires

Chapitre V bis : Financement et plafonnement des dépenses électorales

- **Article L.52-4**

Modifié par LOI n°2015-1268 du 14 octobre 2015 - art. 38

Tout candidat à une élection déclare un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. Ce mandataire peut être une association de financement électoral, ou une personne physique dénommée " le mandataire financier ". Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats.

Le mandataire recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne.

Il règle les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique. Les dépenses antérieures à sa désignation payées directement par le candidat ou à son profit, ou par l'un des membres d'un binôme de candidats ou au profit de ce membre, font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurent dans son compte bancaire ou postal.

En cas d'élection anticipée ou partielle, ces dispositions ne sont applicables qu'à compter de l'événement qui rend cette élection nécessaire.

Les dispositions du présent article ne sont applicables ni à l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants, ni à l'élection des membres de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna et du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les circonscriptions électorales de moins de 9 000 habitants.

C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur la saisine blanche

- **Décision n°2010-610 DC du 12 juillet 2010 - Loi relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution**

1. Considérant que le Premier ministre n'invoque aucun grief particulier à l'encontre de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ;

2. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés » ;

3. Considérant que l'article 1er de la loi déférée détermine, dans un tableau annexe, les commissions permanentes des assemblées parlementaires compétentes pour donner leur avis sur les nominations aux emplois ou fonctions tels que fixés par la loi organique adoptée le même jour sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ; qu'il prévoit que ces avis sont précédés d'une audition de la personne dont la nomination est envisagée et que cette audition est publique sous réserve de la préservation du secret

professionnel ou du secret de la défense nationale ; qu'il précise que cette audition ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a été rendu public ;

4. Considérant que l'article 2 de la loi déferée modifie diverses dispositions législatives pour tirer les conséquences de la nouvelle procédure de consultation des commissions permanentes des assemblées ;

5. Considérant que les articles 3, 4 et 5 désignent la commission chargée des lois constitutionnelles de chaque assemblée parlementaire pour émettre un avis sur les nominations des membres du Conseil constitutionnel sur le fondement du premier alinéa de l'article 56 de la Constitution, sur celle du Défenseur des droits sur le fondement du quatrième alinéa de son article 71-1 et sur celles des personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature sur le fondement du deuxième alinéa de son article 65 ;

6. Considérant, enfin, que l'article 6 de la loi déferée modifie l'article 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée pour prévoir que, lorsqu'il est procédé à un vote en commission en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les scrutins doivent être dépouillés au même moment dans les deux assemblées ;

7. Considérant qu'aucune de ces dispositions n'est contraire à la Constitution,

- **Décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011 - Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016**

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016 ;

2. Considérant, d'une part, que cette loi a été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution ;

3. Considérant, d'autre part, que les requérants n'invoquent aucun grief à l'encontre de ce texte ; qu'au demeurant, aucun motif particulier d'inconstitutionnalité ne ressort des travaux parlementaires ; qu'il n'y a pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, d'examiner spécialement ces dispositions d'office,

2. Sur le lien de certaines dispositions avec le projet de loi initial

Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006 - Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes

- SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE :

2. Considérant que l'article 14 de la loi déferée, qui complète l'article L. 124-2-1-1 du code du travail, tend à permettre à des personnes titulaires d'un contrat de travail d'exercer dans une autre entreprise une mission de travail temporaire ; que son article 30, qui complète l'article 1er du code de l'industrie cinématographique, autorise le Centre national de la cinématographie à recruter des agents non titulaires sur des contrats à durée indéterminée ;

3. Considérant que les requérants font valoir que l'article 14 est issu d'un amendement adopté en seconde lecture et qu'il n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'ils soutiennent par ailleurs que l'article 30 est issu d'un amendement adopté en première lecture mais dépourvu de tout lien avec l'objet initial du projet de loi ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale... " ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : " La loi est votée par le Parlement " ; qu'aux termes du premier alinéa de son article 39 : " L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement " ; que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en œuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

5. Considérant, d'une part, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement, doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

Décision n° 2011-635 DC du 4 août 2011 - Loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs

- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE L'ARTICLE 19 :

2. Considérant que l'article 19 de la loi abroge l'article 131-36-1 du code pénal qui prévoit que le placement sous surveillance électronique mobile doit être ordonné soit par une décision spécialement motivée du tribunal correctionnel soit, s'agissant de la cour d'assises, dans des conditions de majorité qualifiée ;

3. Considérant que, selon les requérants, cet article a été adopté en méconnaissance de l'article 45 de la Constitution ;

4. Considérant qu'aux termes de la seconde 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 » ;

5. Considérant que les dispositions de l'article 19, qui ont été insérées dans le projet de loi en première lecture à l'Assemblée nationale, présentent un lien avec les dispositions relatives à la motivation des décisions en matière criminelle ainsi qu'avec celles relatives à l'assignation à résidence avec surveillance électronique qui figuraient dans le projet de loi initialement déposé ; que le grief tiré de ce que cet article a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution doit être écarté ; que cet article ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle ; que, par suite, il doit être déclaré conforme à la Constitution ;

Décision n° 2011-641 DC du 8 décembre 2011 - Loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles

3. Considérant que le projet de loi comportait vingt-sept articles lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie ; que les dispositions de ses chapitres Ier, III, IV et VII sont relatives à l'organisation et à la spécialisation de certaines juridictions ; que celles de son chapitre V portent transfert et répartition de compétences entre juridictions ; que celles de ses chapitres II, VI et VIII modifient diverses procédures juridictionnelles ; que son chapitre IX procède, « en matière militaire », à des aménagements de compétences

juridictionnelles ainsi qu'à des modifications de procédure et apporte des précisions sur le régime de certaines sanctions ; que son chapitre X, d'une part, habilite le Gouvernement à actualiser par ordonnance les dispositions législatives relatives au droit pénal et disciplinaire de la marine marchande et notamment celles relatives aux tribunaux maritimes commerciaux, et, d'autre part, fixe les conditions d'entrée en vigueur de la loi ;

4. Considérant que les articles 38 à 46 ont été introduits à l'Assemblée nationale en première lecture ; qu'ils portent diverses dispositions relatives à l'organisation et aux compétences des juridictions financières, ainsi qu'aux procédures applicables devant elles ; qu'ainsi, ils présentent un lien avec le projet de loi initial ; qu'ils ont été adoptés selon une procédure conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012, Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives**

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

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

16. Considérant qu'aux termes de la seconde 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 » ;

17. Considérant que l'article 64 crée un nouvel article dans le chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code des postes et communications électroniques pour définir les caractéristiques du service d'envoi recommandé ;

18. Considérant que l'article 129 institue la reconnaissance légale des unions régionales des associations familiales, prévoit leur mission, leur composition et leur mode de fonctionnement et les fait bénéficier des ressources des unions des associations familiales ;

19. Considérant que l'article 130 autorise le transfert du dernier débit de boissons de quatrième catégorie d'une commune à une autre commune située sur le territoire du même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

20. Considérant que l'article 134 institue un régime d'immunité pénale en faveur des membres de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires ;

21. Considérant que ces dispositions, introduites à l'Assemblée nationale en première lecture, ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans la proposition de loi ; que, par suite, elles ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ;

- **Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 - Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière**

- SUR L'ARTICLE 29 :

80. Considérant qu'aux termes de la seconde 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 » ;

81. Considérant que l'article 29 a modifié la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article 1844-5 du code civil relatif à la dissolution des sociétés ; qu'il a pour objet de porter de trente à soixante jours à compter de la publication de cette dissolution, le délai pendant lequel les créanciers peuvent y faire opposition ; que cet article, introduit à l'Assemblée nationale en première lecture, ne présente pas de lien, même indirect, avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi ; que, par suite, les dispositions de l'article 29 ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ;

- **Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 - Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**

10. 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 » ;

11. Considérant que le projet de loi comportait lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, un article 12 prévoyant la création, à compter du 1er janvier 2016, d'un établissement public, dénommé « métropole de Paris », composé de la ville de Paris et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de « l'unité urbaine de Paris » ;

12. Considérant que le rétablissement, dans une rédaction nouvelle, de l'article 12 supprimé en première lecture au Sénat, par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, présentait un lien direct avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; que, dès lors, sont inopérants les griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives aux projets de loi concernant leur examen obligatoire par le Conseil d'État, leur dépôt par priorité sur le bureau du Sénat et leur présentation ;

- **Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014 - Loi relative à la consommation**

33. Considérant que, selon les députés requérants, les dispositions des articles 37 et 39 auraient été introduites par voie d'amendement selon une procédure contraire à la Constitution ;

34. Considérant qu'aux termes de la seconde 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 » ;

35. Considérant que le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale comportait un chapitre II consacré à l'amélioration de l'information et au renforcement des droits contractuels des consommateurs et comprenant notamment des dispositions relatives à la vente en ligne ; que les articles 37 et 39 ont été insérés par amendement en première lecture au Sénat ; que l'article 37 supprime le monopole des pharmaciens et des opticiens-lunetiers pour la vente de produits destinés à l'entretien ou à l'application des lentilles oculaires de contact ; que l'article 39 modifie les conditions de délivrance de verres correcteurs d'amétropie et de lentilles de contact oculaire correctrices, notamment lors de leur vente en ligne ; qu'il prévoit également, pour rendre matériellement possibles les nouvelles conditions de délivrance de ces produits, de nouvelles règles en matière de prescription médicale de verres correcteurs ; que ces dispositions qui ont notamment pour objectif de faire baisser les prix et de faciliter l'accès des consommateurs à ces produits présentent un lien indirect avec les dispositions du projet de loi initial ; qu'elles ont donc été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014 - Loi relative à la géolocalisation**

- SUR L'ARTICLE 3 :

28. Considérant qu'aux termes de la seconde 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 » ;

29. Considérant que l'article 3 modifie l'article 706-161 du code de procédure pénale pour modifier les compétences de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués ; que cet article, introduit par voie d'amendement au Sénat en première lecture, ne présente pas de lien avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi ; que, par suite, il a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;