



Commentaire

Décision n° 2018-766 DC du 21 juin 2018

Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen

Le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen a été délibéré en conseil des ministres le 3 janvier 2018 et déposé le même jour sur le bureau de l'Assemblée nationale. Après engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée, il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 20 février, puis par le Sénat le 11 avril. Le texte établi par la commission mixte paritaire, réunie le 18 avril, a été approuvé par l'Assemblée nationale le 14 mai, puis par le Sénat le 23 mai.

Un recours a été formé contre la loi par plus de soixante députés, qui ne développaient de griefs qu'à l'encontre de certaines dispositions de son article 9, lequel fixe ses conditions d'entrée en vigueur.

Dans sa décision n° 2018-766 DC du 21 juin 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les mots « *sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union européenne organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne* » figurant au premier alinéa de l'article 9.

I. – Présentation des dispositions contestées

* La loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen a pour principal objet de rétablir une circonscription électorale unique pour les élections européennes, en remplacement des actuelles circonscriptions interrégionales¹ (article 1^{er}). Elle réforme également l'organisation des campagnes officielles à la radio et à la télévision pour les élections européennes et les élections législatives (articles 2 et 3). Elle tire les conséquences de son article 1^{er} dans plusieurs dispositions, en particulier celles de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen (articles 4 à 7). Enfin, elle aligne les obligations déclaratives des représentants français au Parlement européen sur celles incombant aux députés et sénateurs (article 8).

¹ Instituées par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

* L'article 9 de la loi, qui détermine les conditions de son entrée en vigueur, était ainsi rédigé :

« La présente loi entre en vigueur au lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française, sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union européenne organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne.

« Toutefois, l'article 8 entre en vigueur à l'occasion du prochain renouvellement général du Parlement européen ».

Par le premier alinéa de cet article 9, le législateur a ainsi prévu, d'une part, que la nouvelle loi entrerait en vigueur au lendemain de sa publication au *Journal officiel*. Dès lors que l'article 1^{er} du code civil prévoit en tout état de cause que « *les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication* », ces dispositions de l'article 9 n'ont de conséquence qu'à l'égard de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française : à défaut de telles précisions, la loi y entrerait en vigueur le dixième jour suivant sa publication au *Journal officiel*, en application, respectivement, de l'article 6-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et de l'article 8 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Au même alinéa, le législateur a entendu, d'autre part, faire référence à l'éventualité d'une modification du droit de l'Union européenne, qui consisterait en l'introduction de listes transnationales de candidats, concourant dans une circonscription à l'échelon européen. L'exposé des motifs du projet de loi justifiait ces dispositions en ces termes : « *Au regard des travaux actuellement en cours au niveau de l'Union européenne, certains députés européens pourraient être élus sur des listes transnationales dès les élections européennes de 2019. C'est la raison pour laquelle, il est prévu que la présente loi entre en vigueur à l'occasion du prochain renouvellement général des représentants au Parlement européen, sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne* ».

II. – Analyse de constitutionnalité

Les députés requérants faisaient valoir que l'adoption par l'Union européenne de dispositions instaurant des listes transnationales de candidats aux élections

européennes était insusceptible de se produire avant l'organisation du prochain scrutin, prévu en 2019. Ils en déduisaient que la référence qui y est faite à l'article 9 de la loi déférée était dépourvue de portée normative, en violation des articles 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 34 de la Constitution.

Ils relevaient à cet égard que, dans son avis public sur le projet de loi, le Conseil d'État avait estimé que *« l'annonce de l'éventuelle création de listes transnationales pour l'élection de représentants au Parlement européen, qui est dépourvue de portée normative, a plus sa place dans l'exposé des motifs que dans le texte du projet de loi »* et avait, en conséquence, proposé de supprimer cette mention. Ils tiraient également argument de propos tenus à l'Assemblée nationale le 13 février 2018 par Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre de l'intérieur, selon lesquels cette disposition *« revêt essentiellement une portée politique et symbolique »*².

A. – La jurisprudence constitutionnelle

* Alors qu'il se bornait auparavant à constater, sans la sanctionner, l'absence de portée normative des dispositions législatives qui lui étaient déférées³, le Conseil constitutionnel a renforcé son contrôle de la normativité des lois à compter des années 2004 et 2005.

Par sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, le Conseil a, pour la première fois, déduit des dispositions de l'article 6 de la Déclaration de 1789, selon lesquelles *« la loi est l'expression de la volonté générale »*, et de *« l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi »* que, *« sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative »* (cons. 12).

Ajoutant que *« de plus, (...) il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une*

² Première séance du mardi 13 février 2018.

³ Cf. par exemple les décisions n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 19 et n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 90.

interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi » (cons. 13), il a alors censuré une disposition organique définissant la notion de ressources propres des collectivités territoriales qui, « *outré son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique* » (cons. 15).

Cette nouvelle orientation a été confirmée dans la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*. Reprenant les considérants de principe de sa décision n° 2004-500 DC, le Conseil y a censuré des dispositions « *manifestement* » dépourvues de portée normative car de nature seulement déclarative, comme les mots « *L'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves* » (cons. 16). Il a assorti par ailleurs de réserves d'interprétation des dispositions « *de portée normative incertaine* » : il a jugé par exemple que l'obligation de prévoir des actions de soutien pour les élèves en difficulté s'entend d'une obligation de moyens et non de résultat et que, sous cette réserve, ces dispositions ne méconnaissent pas le « *principe de clarté de la loi* » (cons. 19).

Cette consécration du contrôle de la normativité de la loi participait de la volonté de condamner les lois « *bavardes* » et, plus largement, de favoriser une meilleure qualité de la loi. Elle avait d'ailleurs été publiquement évoquée par le Président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, dans son discours de vœux au Président de la République du 3 janvier 2005 : « *le Conseil est prêt à censurer désormais les neutrons législatifs* »⁴.

Dès 2005, dans sa décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, le Conseil constitutionnel a cependant écarté le grief tiré du défaut de normativité adressé aux six premiers articles de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, en le jugeant inopérant à l'encontre de dispositions à caractère programmatique : « *la catégorie des lois de programme à caractère économique et social est définie, depuis le 1^{er} janvier 2005, par le seul avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution ; (...) les dispositions des articles 1^{er} à 6 de la loi déferée qui fixent des objectifs à l'action de l'État dans le domaine énergétique sont de celles qui peuvent désormais trouver leur place dans cette catégorie ; (...) il s'ensuit que le grief tiré de leur défaut de portée normative ne peut être utilement soulevé à leur encontre* » (cons. 7).

* La pratique de ce contrôle de la normativité de la loi a ensuite pu varier.

⁴ Le Président Mazeaud reprenait ainsi une expression dont la paternité est généralement attribuée à Jean Foyer, qui avait défini les « *neutrons législatifs* » comme des textes « *dont la charge juridique est nulle* » (3^{ème} séance du 21 juin 1982, *JO AN*, p. 3667).

– Ainsi, de 2005 à 2016, le Conseil constitutionnel n’a plus procédé à aucune censure fondée sur l’absence de portée normative d’une disposition législative.

Par exemple, dans sa décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l’ouverture de la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard en ligne*, il a écarté un grief tiré du défaut de normativité dirigé contre l’article 1^{er} de la loi, jugeant que cet article, « *qui soustrait les jeux d’argent et de hasard au droit commun de la liberté d’entreprendre, n’est pas dépourvu de toute portée normative* » (cons. 29).

Par sa décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, *Loi visant à réprimer la contestation de l’existence des génocides reconnus par la loi*, le Conseil constitutionnel a jugé que, d’une manière générale, « *une disposition législative ayant pour objet de "reconnaître" un crime de génocide ne saurait, en elle-même, être revêtue de la portée normative qui s’attache à la loi* » (cons. 6). Cependant, la loi déférée n’avait pas, par elle-même, cet objet et visait seulement à tirer les conséquences d’une telle reconnaissance législative d’un génocide, en réprimant sa négation. Le Conseil constitutionnel a alors censuré ce nouveau délit pour méconnaissance de la liberté d’expression et de communication.

Dans sa décision n° 2012-657 DC du 29 novembre 2012, *Loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d’Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc*, il a écarté, sans motivation expresse, la critique d’absence de toute portée normative qui était adressée par les requérants à la loi déférée. Le commentaire de cette décision indique que la jurisprudence prohibant les dispositions non normatives « *ne trouve (...) pas à s’appliquer à la loi déférée. Celle-ci a une portée normative, même si la disposition peut sembler davantage relever du domaine réglementaire que de celui de la loi* ».

Dans sa décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, saisi de dispositions fixant des objectifs en matière de politique énergétique de l’État, le Conseil constitutionnel a jugé qu’elles revêtaient un caractère programmatique au sens de l’article 34 de la Constitution, selon lequel, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, « *Des lois de programmation déterminent les objectifs de l’action de l’État* ». Le grief tiré de leur défaut de normativité était donc inopérant (cons. 12).

Dans sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, le Conseil constitutionnel a jugé que n’appelaient pas de censure les dispositions selon lesquelles la connaissance, la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion de

l'environnement doivent être inspirées par « *le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* » (paragr. 7.). Selon le Conseil, ces dispositions énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. Dès lors que ce principe « *s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire* », les dispositions en cause ne sont pas dépourvues de portée normative (paragr. 10).

La question de la normativité de dispositions législatives a également pu se poser à l'occasion de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Ainsi, dans sa décision n° 2015-495 QPC du 20 octobre 2015, *Caisse autonome de retraite des médecins de France et autres (Compensation entre les régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse)*, saisi de dispositions selon lesquelles « *tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques* » (cons. 1), le Conseil constitutionnel a jugé que celles de ces dispositions faisant référence à l'impossibilité de définir les capacités contributives des non-salariés dans les mêmes conditions que celles des salariés « *sont dépourvues de toute portée normative et ne sauraient confier au pouvoir réglementaire la faculté de décider qu'il y a lieu d'opérer une conciliation prenant en compte les capacités contributives* » et que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de sa compétence devait être écarté (paragr. 16).

– À compter de 2016, le Conseil constitutionnel a, de nouveau, censuré des dispositions législatives dénuées de portée normative.

Ainsi, dans sa décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, saisi d'un grief en ce sens à l'encontre de dispositions prévoyant que l'assemblée générale ordinaire d'une société anonyme peut désigner un administrateur chargé du suivi des questions d'innovation et de transformation numérique, le Conseil a jugé qu'elles étaient « *dépourvues de portée normative* » et a censuré l'article en cause (paragr. 99).

Puis, dans sa décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, il a censuré d'office – c'est-à-dire sans que ces dispositions aient été contestées dans la saisine – un article prévoyant que « *La Nation reconnaît le droit de chaque jeune atteignant à compter de 2020 l'âge de dix-huit ans à bénéficier, avant ses vingt-cinq ans, d'une expérience professionnelle ou*

associative à l'étranger » (paragr. 167). La formule « *La Nation reconnaît le droit de...* » n'emportait en effet aucune conséquence juridique, mais constituait un engagement de nature politique, voire une simple déclaration de principe.

Dans la même décision, le Conseil constitutionnel a, en revanche, rejeté le grief tiré de l'absence de normativité adressé par les requérants à plusieurs dispositions. Quatre d'entre elles n'étaient pas dépourvues de portée normative, par exemple celles selon lesquelles, dans le cadre de l'enseignement moral et civique, les élèves sont incités à participer à un projet citoyen au sein d'une association d'intérêt général ou celles imposant au recteur d'académie de présenter devant le conseil départemental de l'éducation nationale l'évolution de la mixité sociale et scolaire dans les établissements scolaires (paragr. 141). D'autres dispositions revêtaient un caractère programmatique et le grief tiré d'un défaut de portée normative ne pouvait donc être utilement soulevé à leur encontre (paragr. 143).

B. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé sa formulation de principe en matière de normativité de la loi (paragr. 4), ainsi que – même s'il n'était pas invoqué par les requérants – l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (paragr. 5).

Il a ensuite cherché à déterminer la portée des dispositions contestées, à savoir les mots « *sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union européenne organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne* » figurant au premier alinéa de l'article 9.

Après avoir rappelé que le Président de la République est, en principe, tenu de promulguer la loi dans les quinze jours suivant la transmission au Gouvernement du texte définitivement adopté par le Parlement, le Conseil constitutionnel a, en premier lieu, constaté que les dispositions contestées ne constituaient pas une condition d'entrée en vigueur de la loi. En effet, même si l'article contesté faisait référence aux éventuelles dispositions adoptées par les autorités européennes prévoyant le recours à des listes transnationales aux élections européennes, « *cet événement, ainsi que l'attestent les travaux parlementaires eux-mêmes, est insusceptible de se produire avant l'entrée en vigueur de la loi* » (paragr. 6). Les termes « *sans préjudice de* » ne pouvaient donc s'entendre comme signifiant « *sous réserve de* ».

En second lieu, à supposer que les termes « *sans préjudice de* » aient dû être compris comme « *indépendamment de* » – ce qui n'aurait en tout état de cause guère eu de sens à propos d'une disposition dont le seul objet est de fixer la date

d'entrée en vigueur de la loi –, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions contestées faisaient référence à « *une éventuelle modification des règles européennes dont la teneur n'est pas connue* » et que, dès lors, elles « *ne peuvent non plus avoir pour objet de préciser les conséquences qu'il conviendrait d'en tirer pour l'application de la loi déférée* » (paragr. 7). Il peut être déduit d'une telle motivation que le Conseil constitutionnel n'a pas entendu de cette manière sanctionner toute disposition se bornant à rappeler l'existence d'autres dispositions : c'est le caractère éventuel et, surtout, indéterminé de l'événement introduit par la locution « *sans préjudice de* » qui faisait difficulté en l'espèce.

Par conséquent, tout en relevant que les dispositions contestées avaient « *d'ailleurs (...) pour effet de nuire à l'intelligibilité du reste du premier alinéa de l'article 9* » – dans la mesure où elles brouillaient la compréhension de la règle de droit prévue par le reste de cet alinéa, qui est bien celle de l'entrée en vigueur de la loi au lendemain de sa publication –, le Conseil constitutionnel a conclu à leur absence de portée normative et les a donc déclarées contraires à la Constitution (paragr. 8).

Une telle censure est, par définition, sans effet sur la date d'entrée en vigueur de loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen, prévue le lendemain de sa publication.