



Vous êtes ici > [Accueil](#) > [Français](#) > [Les décisions](#) > [Accès par date](#) > [2016](#) > [2016-739 DC](#)

Observations du Gouvernement

Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016

Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle

Observations du Gouvernement

Le Conseil constitutionnel a été saisi par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs de recours dirigés contre la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Ces recours appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

I/ SUR LA PROCEDURE D'ADOPTION DE LA LOI

A/ Les députés auteurs du recours considèrent que la procédure d'adoption de la loi a méconnu le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire par un usage excessif du droit d'amendement du Gouvernement lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale et l'utilisation de la procédure accélérée. Les sénateurs requérants soutiennent également que la procédure accélérée a été utilisée de manière irrégulière et que le Gouvernement a méconnu l'obligation d'étude d'impact, l'examen par le Conseil d'Etat et la délibération par le conseil des ministres en recourant de manière excessive au droit d'amendement.

B / Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

1/ Sur l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement.

Le Conseil constitutionnel a, depuis la décision n°2005-532 DC, une jurisprudence constante sur le droit d'amendement en première lecture. Il juge qu'il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, 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. Le droit d'amendement ne saurait donc 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.

On ne saurait donc soutenir, comme le font les députés et les sénateurs requérants, que l'introduction de dispositions nouvelles par voie d'amendement du Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale entacherait



d'irrégularité la procédure d'adoption de la loi déferée et porterait atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Le Conseil constitutionnel juge également que les griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives aux projets de loi concernant leur présentation sont inopérants à l'encontre d'articles introduits par voie d'amendement (Décision n°2010-618 DC, cons. 8).

On ne peut donc utilement soutenir, comme le font les sénateurs requérants, que la procédure aurait été irrégulière, faute pour le Gouvernement d'avoir soumis les dispositions introduites par amendement en première lecture à une étude d'impact et à un avis du Conseil d'Etat.

2/ Sur le recours à la procédure accélérée.

Le Conseil constitutionnel juge que le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution permet au Gouvernement de faire part à tout moment de sa décision d'engager la procédure accélérée, dès lors que les Conférences des présidents des deux assemblées sont en mesure, avant le début de l'examen du texte en première lecture, d'exercer la prérogative qui leur est accordée de s'y opposer conjointement (décision n°2009-582 DC, cons. 15).

Le Conseil constitutionnel a déjà été saisi de critiques faisant valoir que le recours à la procédure accélérée ne serait justifié par aucune urgence. Et il a jugé qu'aucune disposition constitutionnelle n'impose au Gouvernement de justifier l'engagement de la procédure accélérée. Dès lors que la procédure a été régulièrement engagée, son engagement n'a pas pour effet d'altérer la clarté et la sincérité du débat parlementaire (décision n°2012-649 DC, cons. 4).

Les auteurs des saisines font valoir que le recours à la procédure accélérée ne serait pas justifié en mettant en avant le délai, pourtant assez court au regard des calendriers habituels de la procédure parlementaire, entre le dépôt du texte devant le Sénat, le 31 juillet 2015, et son examen en séance publique, le 5 novembre 2015.

Au regard de la jurisprudence constitutionnelle, ce grief est sans portée. Aucune disposition constitutionnelle n'impose au Gouvernement un délai maximal entre l'engagement de la procédure accélérée et la discussion du texte. La seule condition est que la procédure ait régulièrement été engagée par le Gouvernement pour permettre aux conférences des présidents de s'y opposer conjointement avant le début de l'examen du texte en première lecture. Or, tel a bien été le cas en l'espèce, le Gouvernement ayant engagé la procédure accélérée dès le dépôt du projet de loi au Sénat.

De la même manière, le recours à la procédure accélérée prévue à l'article 45 de la Constitution ne saurait remettre en cause le droit d'amendement en première lecture que le Gouvernement tire de l'article 44 de la Constitution.

Les auteurs des saisines ne peuvent donc utilement soutenir que le recours à la procédure accélérée aurait été irrégulier et qu'une commission mixte paritaire ne pouvait être convoquée à l'issue d'une seule lecture dans chaque chambre.

La loi déferée a donc été adoptée à l'issue d'une procédure régulière.

II/ SUR L'ARTICLE 3

A/ L'article 3 organise l'interopérabilité des réseaux des professions du droit.



Les sénateurs auteurs du recours estiment que ces dispositions n'ont pas leur place dans la loi déferée et qu'en les adoptant, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

B/ De tels griefs ne sauraient prospérer.

1/ L'article litigieux a toute sa place dans la loi déferée.

Le projet de loi initial comportait des dispositions visant à faciliter l'accès des citoyens à la justice. L'article 2 du projet de loi créait ainsi un service d'accueil unique du justiciable reposant, en grande partie, sur la dématérialisation des procédures.

Il comportait également des dispositions sur les professions du droit permettant de simplifier les démarches des justiciables. L'article 16 renforçait le rôle du notaire en droit successoral en supprimant le recours systématique à la procédure d'envoi en possession devant le juge. L'article 51 étendait à l'ensemble des professions du droit la possibilité d'accomplir des formalités de publicité foncière sans recourir à l'acte authentique.

Les dispositions litigieuses imposent aux professions du droit et du chiffre d'utiliser avec leurs clients des systèmes permettant l'interopérabilité des échanges.

Ces différentes professions mettent à la disposition de leurs membres des systèmes de communication électronique qui permettent leur identification et un échange sécurisé de documents avec leurs clients. Mais ces systèmes reposent souvent sur des normes techniques spécifiques qui ne permettent pas aux professionnels du droit ou à leurs clients de transmettre ces documents à d'autres professionnels ou aux juridictions lors d'une procédure. Il en résulte des coûts financiers et de temps importants.

Les dispositions du I de l'article 3 imposent aux professions du droit et du chiffre de mettre en place des systèmes de communication et d'échanges de documents dans un format garantissant l'interopérabilité de l'ensemble des échanges. Les dispositions du II leur imposent de rendre librement accessibles les données figurant dans leurs annuaires et tables nationales de manière à garantir cette interopérabilité, notamment au moyen d'un standard ouvert et réutilisable, exploitable par un traitement automatisé.

L'article 3 permettra aux professionnels du droit et à leurs clients de communiquer facilement l'ensemble des documents produits à d'autres professionnels et aux juridictions. Il permettra également de mettre en place des annuaires électroniques permettant de communiquer avec l'ensemble des professionnels du droit et du chiffre. Ces annuaires pourront être utilisés par l'ensemble de ces professions mais aussi par les juridictions.

Ces dispositions sont donc en lien direct avec les dispositions contenues dans le projet de loi sur la modernisation des professions du droit et la facilitation des démarches des justiciables. Elles ont toute leur place dans la loi déferée.

2/ Le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence.

L'article impose à tous les professionnels qui mettent en place une relation numérique avec leurs clients de le faire dans un format garantissant l'interopérabilité des échanges.



La notion de relation numérique entre ces professions et leur clientèle est dénuée de toute ambiguïté. Elle couvre la communication et l'échange d'informations et de documents par voie électronique et dématérialisée.

Cette relation numérique devra se faire dans un format garantissant l'interopérabilité de l'ensemble des échanges. La notion d'interopérabilité des systèmes d'information est déjà utilisée par de nombreuses dispositions législatives.

L'article

L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration prévoit ainsi des règles d'interopérabilité pour les téléservices mis en place par l'administration. En application de ces dispositions, un référentiel général d'interopérabilité est défini par un arrêté du 22 avril 2016.

Les normes qui s'appliqueront aux systèmes d'information gérés par les professions concernées sont donc particulièrement claires.

De la même manière, le législateur a prévu que toute personne pourra accéder aux données figurant dans les annuaires et les tables nationales des systèmes d'information mis en place par les professions du droit et du chiffre. Les données ainsi visées par le législateur permettent l'identification des différents professionnels du droit et du chiffre. Elles ne concerneront pas les éléments échangés entre ces professions et leurs clients.

Le législateur a donc défini avec précision les obligations qui pèseront sur ces professionnels. Il n'a méconnu ni l'étendue de sa compétence, ni l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Les griefs invoqués ne pourront qu'être écartés.

III/ SUR L'ARTICLE 5

A/ L'article 5 permet de recourir à la médiation devant les juridictions administratives. Son IV prévoit l'expérimentation d'une médiation préalable obligatoire pour les contentieux formés par certains agents publics.

Les sénateurs requérants estiment que ces dernières dispositions méconnaissent l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et l'article 37-1 de la Constitution.

B/ Il n'en est rien.

Le Conseil constitutionnel juge que, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, le Parlement peut autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi à condition d'en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle (décision n°2004-503 DC, cons. 9). Dès le cadre de l'expérimentation ainsi défini, le législateur ne méconnaît pas sa compétence en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les modalités concrètes de mise en œuvre de l'expérimentation (décision n°2007-557 DC, cons. 21).

Le législateur a défini de manière précise l'objet et les conditions de l'expérimentation en cause. Cette expérimentation ne pourra excéder une durée de quatre ans à compter de la promulgation de la loi. Elle portera sur les recours des



agents de la fonction publique régis par la loi du 13 juillet 1983 à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle et de décisions relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emplois.

Ayant précisément défini le cadre de l'expérimentation, la loi n'avait pas à définir les corps de fonctionnaires et, le cas échéant, les collectivités concernés par cette expérimentation. Elle n'avait pas non plus à définir les modalités concrètes de l'organisation de la médiation obligatoire préalable en matière de fonction publique.

De la même manière, l'article 37-1 de la Constitution n'impose pas au législateur de définir dans la loi les modalités d'évaluation de l'expérimentation. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé conformes à la Constitution, après sa révision par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, des dispositions prévoyant une expérimentation qui laissaient le soin au pouvoir réglementaire de définir les modalités de l'évaluation de cette expérimentation (décision n°2004-503 DC, cons. 13).

L'article 5 est conforme à la Constitution.

IV / SUR LES ARTICLES 6 et 7

A/ L'article 6 écarte la possibilité de procéder à une médiation familiale en cas de violences commises par des parents sur la personne de l'autre parent ou sur la personne de l'enfant. L'article 7, qui prolonge l'expérimentation d'une médiation familiale avant saisine du juge aux affaires familiales pour modifier les modalités d'exercice de l'autorité parentale, prévoit également que cette médiation obligatoire ne pourra intervenir en cas de violences intrafamiliales.

Les sénateurs auteurs du recours estiment que ces dispositions méconnaissent l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

B/ Ce grief ne pourra qu'être écarté.

Le législateur a souhaité écarter le recours à une médiation familiale en cas de violences intrafamiliales. Il est en effet inapproprié d'imposer une rencontre avec un médiateur familial dans un tel contexte. Quelle que soit la nature des violences, le parent victime ou le parent de l'enfant victime ne doit pas être placé dans une situation où l'autre parent pourrait à nouveau exercer une pression sur lui.

Dans tous les cas, il appartiendra au juge aux affaires familiales d'apprécier la réalité des violences exercées au sein du couple ou à l'égard des enfants. La loi n'impose pas que ces violences aient donné lieu à une condamnation pénale ou à un dépôt de plainte.

La loi est donc dénuée de toute ambiguïté.

Et, comme il a déjà été indiqué, le législateur n'avait pas à prévoir, à l'article 7, des modalités particulières d'évaluation de l'expérimentation de la procédure de médiation familiale obligatoire avant la saisine du juge aux affaires familiales pour modifier les modalités d'exercice de l'autorité parentale.



Ces dispositions sont donc conformes à la Constitution.

V/ SUR L'ARTICLE 50

A/ L'article 50 permet aux couples mariés de divorcer par consentement mutuel sans passer devant un juge. Le divorce par consentement mutuel pourra désormais s'effectuer par acte sous signature privée contresigné par avocats après dépôt auprès d'un notaire.

Les députés auteurs du recours estiment que cet article méconnaît le principe d'égalité entre les époux, qu'il porte atteinte au caractère d'ordre public de la famille, à la protection des époux et à la protection de l'enfant. Les sénateurs auteurs du recours considèrent que cet article méconnaît le principe d'égalité entre les enfants et que le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence en ne prévoyant pas des garanties suffisantes pour assurer la protection des enfants.

B/ Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

1/ Sur l'atteinte au caractère d'ordre public de la famille et à la protection du conjoint le plus vulnérable.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il résulte des dispositions de l'article 2 et de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 une liberté pour chacun de mettre fin aux liens du mariage, qui est une composante de la liberté personnelle au même titre que la liberté du mariage (décision n°2016-557 QPC, par. 5).

Dans le domaine de la liberté du mariage, le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur. Il a ainsi déclaré constitutionnelles tant les dispositions réservant le mariage aux couples formés d'un homme et d'une femme (décision n°2010-92 QPC, cons. 6, 7 et 10) que celles ouvrant le mariage aux couples de même sexe (décision n°2013-669 DC, cons. 17 à 25).

De même, s'agissant de l'exercice de la liberté de mettre fin aux liens du mariage, il appartient au législateur de fixer les conditions dans lesquelles peuvent intervenir les divorces dès lors que, dans l'exercice de cette compétence, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles.

Si le Conseil constitutionnel juge que le droit de mener une vie familiale normale découle du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, on ne saurait en déduire l'existence d'un « ordre public familial » qui imposerait au législateur un modèle de législation familiale. Les députés requérants ne sauraient donc utilement invoquer un tel principe pour soutenir que tout divorce devrait forcément être soumis à l'homologation d'un juge alors même qu'il se ferait avec l'accord des deux époux.

Au demeurant, il est inexact de soutenir que la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel permettrait aux époux de porter atteinte aux composantes familiales de l'ordre public que sont, par exemple, l'égalité entre les époux, le nécessaire consentement libre et éclairé de ces derniers ou encore les règles relatives à l'exercice de l'autorité parentale.

Une convention de divorce qui porterait atteinte à l'ordre public, par exemple en interdisant le remariage d'un des conjoints ou en privant l'un des époux de l'exercice de son autorité parentale, serait nulle de plein droit.



Le respect de l'ordre public est donc pleinement assuré par la nouvelle procédure. On relèvera, au demeurant, que ce respect sera également garanti par le fait que la convention sera rédigée par deux avocats et enregistrée au rang des minutes d'un notaire.

De la même manière, on ne saurait utilement soutenir qu'il résulte du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 une exigence constitutionnelle de protection du membre le plus vulnérable du couple à l'occasion d'un divorce.

Au demeurant, l'assistance des deux époux par un avocat distinct permet de s'assurer du respect des intérêts de chacun d'eux et de l'absence de pression d'un époux sur l'autre. Il reviendra à l'avocat de l'époux qui se trouverait en situation de fragilité de déconseiller la procédure déjudiciarisée si elle n'apparaît pas conforme aux intérêts de son client et de l'orienter vers une procédure contentieuse comme, par exemple, une procédure de divorce sur acceptation du principe de la rupture du mariage.

Il convient, à cet égard, de rappeler que l'avocat, en contresignant l'acte de divorce par consentement mutuel, attestera avoir éclairé pleinement son client sur les conséquences juridiques de cet acte et engagera sa responsabilité professionnelle.

Il convient également de relever que la prise en compte des ressources de chacun des époux, et non plus du couple, permet de garantir à chacun la liberté de choisir son avocat alors que, dans la procédure actuelle de divorce par consentement mutuel, si l'un des époux est dépendant financièrement de son conjoint, son conseil lui est généralement imposé par l'époux qui règle les honoraires d'avocats.

2/ Sur l'audition des enfants mineurs.

Le législateur a souhaité que les enfants mineurs puissent demander à être entendus au cours de la procédure de divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée afin de garantir qu'ils puissent s'exprimer sur une décision qui aura une forte influence sur leur vie.

Dans le cadre de la nouvelle procédure de divorce extrajudiciaire instaurée par le législateur, cette audition de l'enfant ne pourrait être mise en œuvre de manière simple. Elle ne pourrait reposer sur les deux avocats qui assistent les parties. Et il serait difficile de l'envisager devant le notaire alors que la convention est déjà conclue.

Le législateur a donc fait le choix de maintenir, à titre d'exception, une procédure judiciaire de divorce par consentement mutuel quand un enfant mineur demandera à être entendu.

Au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur, qui est de permettre l'audition de l'enfant qui le souhaite dans le cadre d'un divorce par consentement mutuel, il existe nécessairement une différence de situation entre les enfants capables de discernement, qui peuvent être entendus, et les mineurs dont l'âge et la maturité sont insuffisants, qui ne peuvent pas l'être. L'article 388-1, qui régit l'audition des mineurs devant le juge, distingue d'ailleurs déjà les mineurs capables de discernement et les autres mineurs.

De la même manière, la différence de traitement entre les époux dont l'enfant souhaite être entendu et qui, de ce fait, devront suivre une procédure de divorce devant le juge, et les époux dont l'enfant ne souhaite pas être entendu, et qui



pourront suivre une procédure de divorce déjudiciarisée, est en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur.

On ne saurait non plus soutenir que la loi déferée créerait une inégalité entre les enfants dont les parents divorceront par consentement mutuel selon la procédure conventionnelle et les enfants dont les parents divorceront selon une autre procédure.

Il convient, en premier lieu, de rappeler qu'il n'existe aucune exigence constitutionnelle qui imposerait que toute séparation d'un commun accord d'un couple ayant des enfants mineurs soit nécessairement soumise à un juge pour garantir la protection de l'enfant.

La séparation des parents ne modifie pas leurs obligations de protection de leurs enfants. L'article 373-2 du code civil prévoit que la séparation des parents est sans incidence sur les règles de dévolution de l'exercice de l'autorité parentale. Et, en application de l'article 371-1, l'autorité parentale impose aux parents de protéger l'enfant jusqu'à sa majorité ou son émancipation.

On relèvera que la loi ne prévoit d'ailleurs aucune procédure particulière pour les enfants en cas de séparation de parents non mariés. La saisine du juge aux affaires familiales n'est actuellement une obligation que pour les parents mariés en cas de divorce par consentement mutuel. Elle est, en revanche, laissée à la discrétion des parents lorsqu'ils ne sont pas mariés et qu'ils décident de se séparer.

De la même manière, les parents divorcés peuvent d'ores et déjà revenir, d'un commun accord, sur une décision rendue par les juges aux affaires familiales s'ils estiment que ces modifications sont dans l'intérêt de l'enfant.

Il convient, en deuxième lieu, de relever que les enfants bénéficieront des mêmes droits à être entendus quelle que soit la procédure de divorce suivie par leurs parents.

Actuellement, les enfants ne sont auditionnés que dans 0,1% des procédures de divorce par consentement mutuel qui concernent un enfant mineur alors que celles-ci sont homologuées à 99,9%. Ce taux s'élève à 5,1% pour les procédures de divorce hors consentement mutuel.

Le législateur a prévu une information effective de l'enfant lui permettant d'être entendu dans le cadre de la procédure de divorce. Les avocats, qui sont soumis à des règles déontologiques, attesteront de la délivrance de cette information par leur signature qui comprendra la mention selon laquelle le mineur a été informé de son droit à être entendu et qu'il ne souhaite pas faire usage de cette faculté.

Et le notaire, chargé de l'enregistrement de la convention, devra s'assurer que cette mention figure bien dans la convention en présence d'enfants mineurs.

Au regard de l'objectif d'audition de l'enfant mineur au moment du divorce, on ne saurait donc prétendre que le législateur aurait prévu des garanties moins importantes dans le cadre d'un divorce par consentement mutuel sous seing privé que dans le cadre d'un divorce prononcé par le juge.

Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité ne pourra donc qu'être écarté.

L'article 50 est conforme à la Constitution.



VI/ SUR L'ARTICLE 51

A/ L'article 51 modifie plusieurs dispositions sur la tenue de l'état civil. Le 5° de cet article modifie l'article 61 du code civil pour prévoir que la demande de changement de nom peut être justifiée par un enfant majeur souhaitant adjoindre le nom de l'un ou l'autre de ses parents à son acte de naissance.

Les sénateurs auteurs du recours estiment que ces dernières dispositions ont été introduites irrégulièrement en nouvelle lecture.

B/ Tel n'est pas le cas.

Le Conseil constitutionnel juge de manière constante que des adjonctions ou des modifications peuvent être apportées à un projet ou une proposition de loi après la première lecture lorsqu'elles sont en relation directe avec une disposition restant en discussion.

L'article 18 quinquies du projet de loi, adopté en première lecture, prévoyait la possibilité, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, à toute personne majeure de demander un changement de nom pour porter le nom acquis dans un autre Etat.

Dans de nombreux cas, ce changement de nom aura pour objet de permettre d'adjoindre le nom de l'un ou l'autre des parents au nom de naissance. C'est précisément ce cas de figure qui est à l'origine de la jurisprudence communautaire qui a justifié la modification de la législation (CJCE, 2 octobre 2003, Carlos Garcia Avello contre Etat belge, C-148/02).

Les dispositions litigieuses précisent à l'article 61 du code civil que la possibilité d'adjoindre le nom de l'un ou l'autre de ses parents à son nom de naissance est un motif légitime de changement de nom.

Elles sont donc en relation directe avec les dispositions de l'article 18 quinquies qui restaient en discussion après la première lecture.

VII/ SUR LES ARTICLES 48, 56 et 57

A/ L'article 48 donne compétence aux officiers de l'état civil pour enregistrer les pactes civils de solidarité ainsi que leurs modification et dissolution. L'article 56 permet aux officiers de l'état civil de recevoir les demandes de changement de prénom et simplifie la demande de modification de la mention du sexe à l'état civil devant le tribunal de grande instance. L'article 57 donne compétence aux officiers de l'état civil pour accueillir les demandes de changement de nom visant à mettre en concordance le nom inscrit à l'état civil français avec celui attribué à l'état civil étranger.

Les députés requérants soutiennent que l'extension des compétences des officiers d'état civil sans accompagnement de ressources méconnaît les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le principe de libre administration des collectivités territoriales et que les amendements introduisant ces dispositions ont méconnu l'article



40 de la Constitution. Ils soutiennent également que les dispositions relatives à la modification de la procédure de changement de sexe à l'état civil méconnaissent l'article 66 de la Constitution et portent atteinte au principe de dignité de la personne humaine. Les sénateurs auteurs du recours estiment que ces dernières dispositions n'ont pas leur place dans la loi déferée.

B/ Ces griefs sont infondés.

1/ Sur l'extension des compétences des officiers d'état-civil.

Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 40 est inopérant. L'article 48 figurait dans le projet de loi initial du Gouvernement et les articles 51 et 56 sont issus d'amendements du Gouvernement.

De la même manière, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de juger que le grief tiré de la violation des dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est inopérant à l'encontre de dispositions confiant des compétences aux maires au nom de l'Etat. Il contrôle néanmoins que l'accroissement des charges résultant de l'exercice des nouvelles missions confiées par l'Etat n'a pas pour effet de dénaturer la libre administration des collectivités territoriales (décision n°2010-29 QPC, cons. 7).

Tel n'est pas le cas par le transfert prévu par le législateur.

Les charges financières du transfert de la mission d'enregistrer les PACS sont évaluées à 2,5 M€. La charge financière liée aux enregistrements des changements de prénom, qui représentent moins de 3 000 demandes par an, et aux changements de nom pour porter un nom acquis à l'étranger sera marginale.

Au total, cette charge financière résultant de l'exercice de ces nouvelles missions représenterait moins de 0,01% des dépenses de fonctionnement des communes. Elle ne pourrait être regardée comme ayant pour effet de dénaturer la libre administration des collectivités territoriales.

Au demeurant, le législateur a également veillé à réduire certaines charges pesant sur les communes en matière de tenue de l'état-civil.

L'article 51 de la loi permet aux communes d'être dispensées de l'élaboration d'un double des registres et de l'envoi des avis de mention au greffe du tribunal quand elles utilisent un traitement automatisé sécurisé pour l'établissement et la gestion des actes d'état-civil. Il devrait en résulter une diminution des charges pesant sur les communes d'au moins 2,4 M€ par an. L'article 52 permet aux officiers de l'état civil chargés d'établir un acte de mariage ou un acte de décès de solliciter directement par voie électronique les données contenues dans les actes de naissance des futurs époux ou du défunt auprès des officiers de l'état civil dépositaires de ces actes. L'article 53 permet de mettre en place une procédure de vérification sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil à la place de la délivrance des copies intégrales ou des extraits.

Au total, la loi ne crée donc pas de charge supplémentaire pour les communes au titre des missions d'état-civil.

2/ Sur la procédure de la modification de la mention du sexe à l'état civil.

Le II de l'article 56 crée une procédure spécifique pour demander la modification du sexe mentionné dans les actes de l'état civil.



Actuellement, de telles demandes font l'objet d'une procédure lourde fondée sur l'article 99 du code civil relatif à la rectification des actes d'état civil. Cette procédure repose notamment sur des expertises médicales qui allongent très fortement la durée d'examen de ces demandes.

La procédure créée continuera à relever du tribunal de grande instance et, à l'instar de la procédure de rectification des actes de l'état civil, elle relèvera de la matière gracieuse. Mais elle sera plus simple et totalement démedicalisée.

Le projet de loi initial comprenait des dispositions visant à simplifier les formalités de l'état civil. Son article 18 prévoyant notamment la possibilité pour les personnes qui concluent un pacte de civil de solidarité d'en faire la déclaration devant l'officier de l'état civil de la commune dans laquelle ils résident. Il comprenait également, à l'article 19, des dispositions relatives à l'état civil.

Les dispositions litigieuses sont en lien direct avec ces dispositions.

Et on ne peut utilement soutenir que la simplification d'une procédure de modification de l'état civil porterait atteinte à la liberté individuelle et au principe de dignité de la personne.

Ces articles sont donc conformes à la Constitution.

VIII/ SUR L'ARTICLE 58

A/ Cet article supprime l'homologation judiciaire systématique de certaines décisions des commissions de surendettement.

Les sénateurs requérants soutiennent que cet article porte atteinte au droit de propriété et qu'il a été adopté à l'issue d'une procédure portant atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

B/ Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

La loi déferée permet de ne plus rendre le recours au juge systématique dans la mise en œuvre des plans de surendettement en supprimant l'homologation judiciaire de la plupart des décisions des commissions de surendettement.

Le code de la consommation impose que les mesures de rééchelonnement, de remise ou de suspension d'exigibilité de créances prises par les commissions de surendettement ne deviennent exécutoires qu'après homologation par le juge du tribunal d'instance.

Cette procédure d'homologation ne concerne que les mesures qui n'ont fait l'objet d'aucune contestation préalable de la part des parties. Le juge d'instance statue sur la demande d'homologation sans audience et ne peut s'appuyer que sur les pièces du dossier transmis par la commission. Le taux d'homologation atteint plus de 98%, ce qui démontre le faible intérêt de cette procédure qui concerne pourtant plus de 90 000 demandes par an.

La loi déferée ne remet nullement en cause la possibilité pour les créanciers de contester les décisions des commissions de surendettement devant le tribunal d'instance. Elle ne porte donc pas atteinte aux conditions d'exercice



du droit de propriété des créanciers garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Et on ne saurait utilement soutenir que l'adoption de dispositions modifiant la procédure de surendettement sur d'autres points dans des lois antérieures et la perspective d'adoption de nouvelles dispositions dans des lois actuellement en cours de discussion empêcheraient le législateur de modifier la procédure d'homologation judiciaire des décisions de commission de surendettement dans la loi déferée.

Cet article est donc conforme à la Constitution.

IX/ SUR LES ARTICLES 62 ET 63

A/ Ces articles prévoient la création d'un dispositif procédural s'appliquant à l'ensemble des actions de groupe dans le code civil.

Les députés et les sénateurs auteurs des saisines estiment que ces articles méconnaissent l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi et qu'ils sont entachés d'incompétence négative. Les députés requérants soutiennent également qu'ils méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines.

B/ Ces griefs sont infondés.

Le législateur a souhaité créer un socle commun de règles s'appliquant à l'ensemble des actions de groupe.

Le législateur a déjà créé des actions de groupe dans les domaines de la consommation et de la santé. Ces dispositions ont été jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n°2014-690 DC, cons. 2 à 24, décision n°2015-727 DC, cons. 94 à 99).

La loi déferée élargit les matières dans lesquelles peuvent s'appliquer des actions de groupe en créant une action de groupe en matière de discrimination, une action de groupe en matière environnementale et une action de groupe en matière de protection des données à caractère personnel.

Le législateur a souhaité créer un cadre commun à l'ensemble des actions de groupe dans la loi à partir du cadre déjà jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Il a ainsi entendu éviter l'éclatement des procédures en fonction des matières pour que la création d'une action de groupe dans un nouveau domaine ne s'accompagne pas de la création d'une procédure spécifique. Il a également entendu favoriser le développement d'une jurisprudence sur ce cadre commun qui aura vocation à s'appliquer à tous les domaines dans lesquels une action de groupe sera ouverte.

A partir de ce cadre commun, il appartient au législateur, dans chaque domaine dans lequel il souhaite ouvrir une action de groupe, de prévoir les quelques adaptations qu'il estime nécessaires.

Loin de méconnaître l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, les dispositions contestées y répondent pleinement. Et, contrairement à ce qui est soutenu par les députés et les sénateurs requérants, ces dispositions présentent un caractère normatif. Les actions de groupe créées par la loi déferée font bien application



de ces dispositions communes.

On ne saurait, par ailleurs, utilement soutenir que ces dispositions porteraient atteinte au principe de légalité des délits et des peines. Les dispositions contestées, qui reprennent d'ailleurs les dispositions déjà jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans les décisions précitées, ne créent aucune sanction ayant le caractère d'une punition.

Ces articles sont donc conformes à la Constitution.

X/ SUR L'ARTICLE 89

A/ L'article 89 crée une action de groupe en matière environnementale.

Les sénateurs requérants soutiennent que cet article a été adopté à l'issue d'une procédure irrégulière et qu'il porte atteinte à l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

B/ Il n'en est rien.

Comme il a déjà été indiqué, le grief tiré de l'absence d'étude d'impact est inopérant à l'encontre d'un article introduit par voie d'amendement.

Et ces dispositions sont dénuées de toute ambiguïté.

Le législateur a clairement délimité le domaine d'application de l'action de groupe en indiquant qu'elle vise les préjudices résultant d'un dommage dans les domaines qui sont précisément énumérés à l'article L. 142-2 du code de l'environnement. Et il a également clairement défini l'objet de l'action qui pourra tendre à la cessation des manquements et à la réparation des préjudices corporels.

Cet article est donc conforme à la Constitution.

XI/ SUR LES ARTICLES 91 et 93

A/ L'article 91 crée une action de groupe en matière de protection des données à caractère personnel. L'article 93 crée une action en reconnaissance de droits dans le code de justice administrative.

Les députés auteurs du recours soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines.

B/ Ces griefs sont inopérants, les articles contestés ne créant aucune sanction ayant le caractère d'une punition.

XII/ SUR LES ARTICLES 109 ET 110

A/ Ces articles prévoient l'intervention de plusieurs ordonnances.



Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent l'article 38 de la Constitution. Les sénateurs requérants soutiennent que certaines de ces dispositions n'ont pas leur place dans la loi déferée.

B/ Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

1/ Sur la méconnaissance de l'article 38 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel juge, de manière constante, que l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnance.

Il juge également que l'article 38 de la Constitution n'excepte le recours aux ordonnances que dans les domaines que la Constitution réserve aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale (décision n°2004-506 DC du 2 décembre 2004). On ne saurait donc utilement prétendre que le législateur méconnaîtrait la compétence qu'il tire de l'article 34 de la Constitution en autorisant le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, des dispositions concernant la procédure pénale.

Les habilitations contestées sont précisément définies dans leurs domaines et leurs finalités.

Le 4° du I de l'article 109 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'accord de Bruxelles relatif à la juridiction unifiée du brevet qui a une compétence exclusive pour les litiges civils liés à la contrefaçon et à la validité des brevets européens.

Le 6° de l'article 109 permet l'adoption par ordonnance de la partie législative d'un code pénitentiaire. Il définit de manière précise le contenu de ce code dont la création a été préconisée par le rapport rendu par une commission au Garde des Sceaux en décembre 2015.

Le 7° de l'article 109 habilite le Gouvernement à modifier, par ordonnance, le code de la route pour prévoir l'aménagement des modalités de majoration du nombre de points affectés pendant la période probatoire au permis de conduire pour les jeunes conducteurs qui suivent une formation après l'obtention de leur permis afin de réduire leur accidentalité.

Le 10° de l'article 109 habilite le Gouvernement à adapter le dispositif régissant l'activité de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques afin d'améliorer son adéquation aux objectifs de sécurité juridique et d'attractivité économique. Cette habilitation permettra de répondre aux différents constats du rapport de la mission d'évaluation du dispositif législatif et réglementaire des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques publié en décembre 2014. Ce rapport a notamment constaté que la législation actuelle ne permettait pas d'assurer de manière correcte le régime disciplinaire des commissaires-priseurs volontaires qui ne seraient pas déclarés en qualité d'opérateurs de ventes volontaires et ne réglait pas la situation des ventes de biens incorporels aux enchères publiques.

2/ Sur la place de certaines habilitations dans la loi déferée.

La création d'un code pénitentiaire permettra de simplifier et de sécuriser le droit applicable aux détenus. Cet objectif de simplification et de sécurisation du droit était également un des objectifs poursuivis par les habilitations de l'article 52 du projet de loi.



Le 9° de l'article 109 qui autorise le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, les mesures pour moderniser les règles d'accès à la profession d'avocat présente un lien avec les dispositions du projet de loi. L'amélioration des conditions d'accès à la profession et de la formation délivrée aux futurs avocats permettra de mieux protéger les justiciables et de contribuer à un meilleur fonctionnement de la justice. Il convient, à cet égard, de rappeler que le projet de loi comportait des dispositions relatives aux avocats. L'article 5 développait le rôle de l'avocat en matière de résolution amiable en permettant la conclusion d'actes contresignés par avocat. L'article 51 prévoyait l'intervention des avocats dans les procédures de publicité foncière.

L'adaptation du dispositif régissant l'activité de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques permet de sécuriser la vie économique, ce qui était une des lignes directrices du projet de loi.

Les articles 109 et 110 sont donc conformes à la Constitution.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés dans les saisines ne sont pas de nature à conduire à la censure de la loi déférée.

Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.