



DIRECTION  
DE LA  
SÉANCE

*Division de la  
séance et du  
droit  
parlementaire*

Paris, le 29 juillet 2016

### Décisions n° 2016-733 et 2016-734 DC du 28 juillet 2016

*Loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales*

*Loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France*

Saisi le 20 juillet 2016 par le Premier ministre, en application des articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, de **la loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales**, le Conseil constitutionnel a déclaré **contraire** à la Constitution le **II de l'article 2** (maintien en Nouvelle-Calédonie du droit antérieurement en vigueur) pour un motif de procédure, faute de consultation préalable du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Saisi, dans les mêmes conditions de la **loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France**, il l'a déclarée **conforme** à la Constitution.

Issues de l'initiative parlementaire de deux députés, les deux propositions de loi organiques soumises au contrôle du Conseil constitutionnel accompagnent une proposition de loi ordinaire et partagent l'objectif de moderniser les règles d'établissement des listes électorales. Elles ont été soumises pour avis au Conseil d'État par le président de l'Assemblée nationale, sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution.

#### **I. – Sur la loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales (décision n° 2016-733 DC)**

##### ***A) Sur les normes de référence pour le contrôle des dispositions organiques prises en application de l'article 88-3 de la Constitution***

Rappelant à titre liminaire que la loi organique soumise à son examen était prise sur le fondement de l'article 88-3 de la Constitution (aux termes duquel le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens de l'Union peut être accordé « *selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne* »), le Conseil constitutionnel a réitéré un important **considérant de principe** sur les normes de référence de son contrôle en la matière.

Par exception à la jurisprudence constante selon laquelle il ne contrôle pas la conformité des lois aux stipulations d'un traité, le Conseil Constitutionnel a ainsi jugé qu'« *il résulte de la volonté même du constituant* » que la



constitutionnalité de la loi organique prévue par l'article 88-3 de la Constitution est subordonnée au respect non seulement de la Constitution mais également des normes de droit primaire et dérivé de l'Union européenne relatives au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union.

Il lui revenait dès lors « *de s'assurer que la loi organique prévue par l'article 88-3 de la Constitution respecte tant le paragraphe premier de l'article 22 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales, que la directive du 19 décembre 1994 prise par le Conseil de l'Union européenne pour la mise en œuvre de ce droit.* »

### ***B) Sur la régularité de la procédure d'adoption de la loi organique***

– Le Conseil constitutionnel a d'abord constaté le respect des règles spécifiques de délibération et de vote des lois organiques fixées à l'article 46 de la Constitution<sup>1</sup>.

– Il a, en revanche, censuré la méconnaissance par le législateur organique de l'exigence de consultation préalable du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, obligatoire pour « *les (...) propositions de loi (...) qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières* » à cette collectivité<sup>2</sup>. Cette consultation aurait dû intervenir, au plus tard, avant l'adoption de la proposition de loi en première lecture par l'Assemblée nationale, première assemblée saisie.

Il a pour ce motif **censuré le II de l'article 2**, qui entendait maintenir en Nouvelle-Calédonie le droit antérieurement en vigueur, alors que ce droit évoluait sur tout le reste du territoire national. Pour le Conseil constitutionnel, « *dès lors que le législateur avait expressément choisi, comme lui seul pouvait le faire, de mettre un terme à l'identité entre la législation applicable en Nouvelle-Calédonie et celle applicable sur le reste du territoire national, la proposition de loi organique maintenait en Nouvelle-Calédonie des dispositions devenant dérogatoires au droit commun et ainsi particulières* ».

---

<sup>1</sup> À cet égard, le Conseil constitutionnel a relevé que les exigences procédurales à respecter s'étendaient ici « aux quatre premiers alinéas » de l'article 46 de la Constitution, incluant ainsi le quatrième alinéa aux termes duquel : « *Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.* »

En tout état de cause, les dispositions organiques prises pour l'application de l'article 88-3 de la Constitution doivent, aux termes de cet article, être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées (« *Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.* »)

<sup>2</sup> L'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, prise pour l'application de l'article 77 de la Constitution, exige la consultation du Congrès de la Nouvelle-Calédonie par le haut-commissaire « *sur les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie ; (...) ces consultations doivent intervenir, au plus tard, avant l'adoption du projet de loi ou de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée saisie. Le congrès dispose d'un mois pour rendre son avis. (...). Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.* »



Le commentaire aux *Cahiers* résume ainsi l'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les « *dispositions particulières* » devant faire l'objet d'une consultation préalable obligatoire de l'assemblée délibérante des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie :

« *En somme, une consultation de l'assemblée délibérante d'une collectivité d'outre-mer s'impose :*

« *– lorsque le projet ou la proposition de loi envisage de modifier, de supprimer ou de créer une législation particulière à ce territoire ;*

« *– lorsque, alors que le droit applicable dans ce territoire était jusqu'à présent identique au droit applicable en métropole, le projet ou la proposition de loi envisage de faire évoluer le droit commun sans prévoir une évolution identique dans ce territoire. (...)*

« *À l'inverse, une consultation n'est pas nécessaire :*

« *– lorsque le projet ou la proposition de loi, qui modifie le droit applicable en métropole, ne concerne pas la législation applicable dans ce territoire, laquelle est déjà distincte de celle applicable en métropole ;*

« *– lorsque le projet ou la proposition de loi envisage de modifier de la même manière la législation applicable en métropole et celle applicable dans ce territoire. »*

Sur les effets de cette censure (qui rend applicable en Nouvelle-Calédonie les autres dispositions introduites par la loi organique), le commentaire aux *Cahiers* précise que « *la loi organique déferée devant entrer en vigueur d'ici 2019, le législateur organique dispose amplement du temps nécessaire pour établir, s'il le souhaite, un régime dérogatoire pour ces règles électorales en Nouvelle-Calédonie, le cas échéant après avoir respecté les exigences de consultation préalable. »*

Enfin, le Conseil constitutionnel a déclaré les autres dispositions de la loi organique **conformes** à la Constitution.

## **II. – Sur la loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France (décision n° 2016-734 DC)**

Après s'être d'abord assuré que la loi organique avait été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues aux trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution, et estimant que ni les nouvelles règles (prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 4) interdisant l'inscription concomitante des Français établis hors de France sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale communale, ni les conditions de leur entrée en vigueur, n'avaient pour effet de porter atteinte au droit de suffrage, le Conseil constitutionnel a déclaré l'ensemble de la loi organique **conforme à la Constitution**.