



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série ÉTUDES JURIDIQUES

LA QUALITÉ DE LA LOI

La présente étude est un instrument de travail destiné à Mmes et MM. les Sénateurs. Elle a pour objet de résumer à leur attention la nouvelle jurisprudence du Conseil Constitutionnel relative à la qualité de la loi. Elle ne saurait donc engager le Sénat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES QUALITÉS REQUISES DE LA NORME LÉGISLATIVE	11
A. L'OBLIGATION DE LÉGIFÉRER DU LÉGISLATEUR : LA SANCTION DE L'INCOMPÉTENCE NÉGATIVE	11
1. <i>La censure de la loi donnant lieu à une pluralité d'interprétation et de la loi « silencieuse »</i>	11
2. <i>La censure de la loi ambiguë</i>	12
3. <i>La censure, dans certains cas, du renvoi à une loi ultérieure</i>	13
B. LA CLARTÉ DE LA LOI : UN PRINCIPE AMBIGU AUJOURD'HUI ABANDONNÉ.....	15
1. <i>L'émergence du principe</i>	15
2. <i>La portée du principe : « des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques »</i>	16
3. <i>L'abandon du principe de clarté de la loi comme norme de référence</i>	19
C. L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE D'ACCESSIBILITÉ ET D'INTELLIGIBILITÉ DE LA LOI.....	20
1. <i>La consécration de l'objectif</i>	21
2. <i>La loi peut être complexe sans être inintelligible</i>	24
3. <i>La loi ne doit pas être excessivement complexe</i>	27
4. <i>La loi peut comporter une part d'incertitude quant à son application</i>	29
5. <i>L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi, une composante de la sécurité juridique</i>	29
D. LA NORMATIVITÉ DE LA LOI.....	31
1. <i>« La loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative »</i>	31
2. <i>Les lois d'orientation et de programme</i>	34
E. L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE RELATIVE AU PARTAGE « LOI/RÈGLEMENT »	37
II. LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE COMME INSTRUMENT DE LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION	41
A. L'ENCADREMENT ACCRU DU DROIT D'AMENDEMENT : LA CONSÉCRATION DE LA RÈGLE DITE DE « L'ENTONNOIR »	41
1. <i>La limitation du droit d'amendement après la CMP</i>	42
2. <i>La limitation du droit d'amendement pendant la CMP</i>	46
3. <i>La remontée de « l'entonnoir » en deuxième lecture</i>	46
4. <i>L'application plus rigoureuse de la jurisprudence sur les « cavaliers » dès la première lecture</i>	48
B. LA RECONNAISSANCE D'EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES DE CLARTÉ ET DE SINCÉRITÉ DU DÉBAT PARLEMENTAIRE	51
C. L'APPLICATION PLUS STRICTE DE CERTAINES RÈGLES DE RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS	54
1. <i>Le droit de priorité d'examen de l'Assemblée nationale en matière financière</i>	54
2. <i>L'irrecevabilité financière</i>	55

ANNEXES	57
Annexe 1.- <i>Extraits du discours prononcé par M. Pierre Mazeaud, président du Conseil constitutionnel, à l'occasion de l'échange de vœux avec le président de la République (3 janvier 2005)</i>	59
Annexe 2.- <i>Textes constitutionnels fondant les décisions du Conseil</i>	69
Annexe 3.- <i>Tableau des principales dispositions censurées commentées dans l'étude</i>	77
Annexe 4.- <i>Extraits des principales décisions du Conseil constitutionnel citées</i>	89

AVANT-PROPOS

Au cours des dernières années, des efforts importants ont été accomplis pour rendre plus facilement accessibles les normes de droit : la codification s'est accélérée, des banques de données juridiques ont été constituées et des textes consolidés ont été mis en ligne, en particulier sur le site Légifrance.

Dans le même temps, les pouvoirs publics se sont montrés plus soucieux de la qualité de la rédaction des textes normatifs.

Ainsi un *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, élaboré conjointement par des membres du Conseil d'Etat et le Secrétariat général du gouvernement, a-t-il été rédigé. Il vise à présenter l'ensemble des règles, principes et méthodes devant être observés dans la préparation des textes normatifs, lois, ordonnances, décrets et arrêtés. Conçu comme « *un ouvrage de référence* », il poursuit l'objectif de « *ne faire que des textes nécessaires, bien conçus, clairement écrits et juridiquement solides* ».

Cette préoccupation est du reste partagée au niveau communautaire. Ainsi le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont-ils conclu, le 16 décembre 2003, un accord interinstitutionnel, intitulé « Mieux légiférer », par lequel ils s'engagent à veiller « *à la qualité de la législation, à savoir à sa clarté, à sa simplicité et à son efficacité* ».

Le contexte, en effet, est marqué à la fois par la prolifération de normes juridiques de plus en plus complexes et par la dégradation de la qualité de ces normes, comportant le risque d'une insécurité juridique.

L'inflation législative¹ est désormais un mal bien connu.

L'augmentation régulière des dispositions législatives se traduit par une perte de confiance dans la loi et l'impression d'une moindre application. Du reste, il ne s'agit pas tant de l'augmentation du nombre de lois, qui reste stable, soit 62 lois (hors conventions) par an en moyenne entre 1959 et 2006, mais de celle de leur volume. Selon M. Bertrand Mathieu, « *le recueil des lois, publié par l'Assemblée nationale, était composé de 418 pages en 1960, de 862 pages en 1975, de 1 263 pages en 1985 et d'environ 1 800 pages en 2000* »². S'ensuit une demande croissante de lois, qui alimente à son tour l'inflation législative³.

Si la dénonciation de ce phénomène est aujourd'hui unanime, trois acteurs ont joué un rôle important dans la prise de conscience d'une perte de qualité de la norme législative : le Conseil d'Etat, la doctrine et les assemblées parlementaires elles-mêmes.

Dès 1991, le Conseil d'Etat, consacrant son rapport public annuel au thème de la sécurité juridique, avait appelé l'attention des pouvoirs publics et de l'opinion sur la complexité des lois et la prolifération législative. Il avait alors dénoncé « *la loi bavarde* » ainsi qu' « *un droit mou, un droit flou, un droit à l'état gazeux* ».

Quinze ans plus tard, la haute juridiction administrative a choisi de revenir sur ce sujet et a consacré son rapport public annuel 2006 à la sécurité juridique et à la complexité du droit. Le Conseil d'Etat relevait ainsi que la complexité croissante des normes menaçait l'Etat de droit et que ses effets étaient néfastes tant pour le législateur, qui se trouve « *contraint* », « *submergé* » et « *contourné* », que pour la société, l'utilisateur étant généralement « *égaré* », les opérateurs économiques confrontés à une réelle insécurité et les juges « *perplexes* » face à l'application de ce droit.

¹ Selon M. Etienne Grass (« *L'inflation législative a-t-elle un sens ?* », *Revue du droit public* n° 1-2003), l'accroissement des normes législatives est fréquemment associé au terme « *inflation* » depuis un « *article fondateur* » du doyen René Savatier, intitulé « *L'inflation législative et l'indigestion du corps social* », *Dalloz 1977 chron.*, page 43.

² *La loi*, Dalloz (2^e édition, 1994).

³ « *L'inflation législative n'est donc pas l'augmentation du nombre des lois nouvelles, mais celle de leur taille* » écrit Georges Hispalis (pseudonyme) dans son article intitulé « *Pourquoi tant de loi(s) ?* », publié dans la revue *Pouvoirs* consacrée à la loi (n° 114, septembre 2005). L'auteur précise que les lois sont « *plus volumineuses, complexes, voire touffues qu'auparavant* ».

« La loi protège-t-elle encore le faible lorsqu'elle est aussi complexe, foisonnante et instable ? »

« Il est manifeste que les trente dernières années se caractérisent par une accélération du rythme normatif. Les causes en sont connues, et étaient déjà identifiées pour l'essentiel dans le précédent rapport [du Conseil d'Etat en 1991]. Peuvent être distinguées deux grandes catégories.

« D'abord, celles sur lesquelles nous n'avons que peu de prise. Je pense ici au développement du droit international, qu'il s'agisse des conventions internationales, multilatérales ou bilatérales, par exemple sur le droit de l'environnement ou sur la bioéthique. Viennent s'y ajouter la construction européenne et le foisonnement du droit communautaire. Depuis 1991, nous avons dû transposer environ trois cents directives relatives au marché intérieur, une cinquantaine relatives à l'union économique et monétaire, sans évoquer la mise en place du 3^e pilier relatif aux affaires intérieures et de justice. Dans ce dernier domaine, ont été adoptées au cours des dernières années nombre de conventions ou de décisions-cadres telles que celle relative au mandat d'arrêt européen, qui ont conduit à des modifications de la Constitution ou du droit « régalien » (code pénal, code civil etc.).

« Concomitamment à cette multiplication des sources du droit à un niveau supra-national se sont multipliés les auteurs de normes, *via* la décentralisation et le développement d'un statut spécifique pour chaque collectivité d'outre-mer, avec le développement des « lois du pays ».

« Enfin, il convient également de mentionner la création de nouvelles autorités administratives indépendantes. Depuis la création de la CNIL en 1978, celles-ci se chiffrent aujourd'hui à une cinquantaine. Elles concernent bien souvent l'apparition de nouveaux domaines de législation comme le droit de la concurrence, le droit monétaire et financier, les biotechnologies, l'économie numérique, les nouvelles approches de la propriété intellectuelle, etc.

« Ces causes, pour importantes qu'elles soient, voient leurs effets démultipliés par des facteurs qui tiennent à nos mœurs politiques. Je pense ici notamment à l'attrait immodéré des Français pour la loi et à la force symbolique que cette dernière revêt dans notre pays. Les Français adorent la loi, la vénèrent ; ils sont persuadés quelle que soit d'ailleurs leur sensibilité politique, qu'elle est une panacée, le remède à tous les maux, une solution miracle pour toutes les difficultés. Ainsi un ministre de l'agriculture est-il toujours soumis à une forte pression pour faire adopter une nouvelle loi d'orientation agricole, et ce même si, aujourd'hui, l'essentiel de l'avenir de l'agriculture française se joue à Bruxelles ou dans le cadre des négociations de l'OMC. Cette vision idyllique de la loi relève d'une tradition historique et culturelle profonde, solidement ancrée. Montaigne, déjà, notait que « nous avons en France plus de lois que le reste du monde ensemble, et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes d'Épicure ».

« A cette tradition historique s'ajoute aujourd'hui l'impératif de communication médiatique. Comme l'a souligné Guy Carcassonne, dans un récent article de la revue *Pouvoirs*, intitulé « Penser la loi », « tout sujet d'un « vingt heures » est virtuellement une loi ». L'événement appelle la loi, et nos gouvernants se sentent tenus de répondre à la demande en multipliant les initiatives législatives. Ainsi convient-il d'annoncer des mesures en faveur de la famille à la veille de la Conférence de la famille à laquelle le Premier ministre a coutume de se rendre, tout comme un projet de loi sur la lutte contre les discriminations à l'égard des homosexuels, soudain prioritaire, avant la « Gay Pride ». Et ce sans même évoquer la personnalisation excessive de la loi, aujourd'hui baptisée loi Aubry, loi Perben, loi Fillon... Au final, alors qu'un ministre de la III^e République affirmait son talent politique d'abord devant le Parlement, il l'exprime dorénavant à travers les médias. »

Source : Extraits d'un entretien accordé par Mme Josseline de Clausade, conseiller d'Etat, rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, à la revue JCP/La semaine juridique - Edition générale n° 12 (22 mars 2006).

La doctrine, en appelant à la rigueur juridique des « grands ancêtres » tel Portalis, a elle aussi regretté la détérioration de la législation. On ne compte plus les articles critiques sur la perte de qualité de la loi.

L'extrait d'article reproduit ci-dessous illustre les pathologies de la loi¹.

Les pathologies de la loi

« Le thème du déclin de la loi ne date pas d'hier. C'est d'ailleurs le propre des thèmes relatifs au déclin. Mais il a pris, sous la V^e République, une ampleur égale à la volonté des constituants de circonscrire l'action du législateur à la détermination des grandes lignes pour laisser au pouvoir réglementaire le soin des détails. En 1958, la définition d'une matière législative permet, non sans paradoxe, à la fois d'en finir avec la souveraineté du Parlement, et de redonner à la loi tout l'éclat dont l'idéal révolutionnaire l'a revêtue. La déception est ainsi à la mesure de l'attente. Depuis plusieurs années, le Conseil d'Etat, la doctrine, jusqu'à la classe politique, dressent le diagnostic des pathologies de la loi. Cette dernière est banalisée du fait d'une production législative galopante faisant fi de tout souci de stabilité et de lisibilité. Les causes du mal sont connues. La complexité du monde contemporain contraint le législateur à investir l'ensemble des domaines de la vie économique et sociale, et l'obligation d'insérer dans l'ordre juridique interne des normes internationales amplifie de manière considérable cette suractivité législative. Cela n'explique pas tout. Les parlementaires comme les gouvernements cèdent trop souvent aux groupes de pression, plus encore aux sirènes de l'opinion publique qui, à la longue, ne perçoit plus l'action politique que par le prisme de la loi. La baisse de qualité des textes et l'obsession du législateur à vouloir tout prévoir, conduisent à revenir sans cesse sur l'ouvrage fait, là pour redresser une maladresse rédactionnelle, ici pour envisager un cas particulier auquel on n'avait pas songé. La voie réglementaire s'en trouve délaissée au profit de l'action législative plus rentable en termes d'affichage politique. Bref, le « droit bavarde ». La loi souffre encore d'un autre mal, celui de l'absence de normativité, qui produit un « droit mou » par lequel le parlement assure les citoyens de ses bonnes intentions, sans craindre que ceux-ci s'émeuvent par la suite de n'en retrouver de trace concrète dans leur quotidien. La loi perd alors de sa sacralité, et ne suscite plus qu'une attention distraite de ses destinataires. »

Source : M. Guillaume Glénard, La conception matérielle de la loi revivifiée, RFDA 2005.

Enfin, les présidents des assemblées parlementaires ont, à plusieurs reprises au cours des dernières années, déploré eux aussi l'inflation législative.

Ainsi, le président du Sénat, M. Christian Poncelet, dénonçait-il, dans son discours d'orientation du 12 octobre 2004, la « frénésie » et la « boulimie » législatives. Il soulignait également la responsabilité de la session unique, « cette fausse bonne idée » : « Loin d'avoir lissé l'activité législative, la session unique a exacerbé le zèle législatif des ministères, multiplié les séances de nuit et banalisé le recours aux sessions extraordinaires ».

¹ Voir aussi l'article « Penser la loi » que M. Guy Carcassonne a publié dans la revue *Pouvoirs* (n° 114, septembre 2005), ou encore l'article de M. Yves Gaudemet dans la *Revue du droit public* (n° 1-2006), dans lequel il dénonce la « loi administrative ».

M. Jean-Louis Debré, alors président de l'Assemblée nationale, dans son allocution d'ouverture d'un colloque tenu au Palais Bourbon au printemps 2005, déclarait ainsi : « *Oui, nous légiférons trop, beaucoup trop. Et cette frénésie législative s'effectue au détriment de la qualité même de la loi* »¹. Quelques mois auparavant, le 3 janvier 2005, dans ses vœux au président de la République, il rappelait qu'il avait attiré l'attention du gouvernement « *sur la nécessité de légiférer mieux, quitte à légiférer moins* ». Il a renouvelé ce message l'année suivante, à la même occasion.

Il avait d'ailleurs déposé une proposition de loi constitutionnelle tendant à renforcer l'autorité de la loi, qui visait à compléter l'article 34 de la Constitution par une phrase indiquant que la loi « *est par nature de portée normative* », mais aussi à instituer une procédure d'« *irrecevabilité réglementaire* », confiée à la commission des lois, comme il existe une telle procédure en matière financière².

Mais il convient aussi d'évoquer le rôle du Conseil constitutionnel qui, au cours des dernières années, est intervenu pour lutter contre la dégradation de la qualité de la norme législative. A cet égard, le discours prononcé par M. Pierre Mazeaud, alors président du Conseil constitutionnel, lors de ses vœux au président de la République, le 3 janvier 2005, a appelé fortement l'attention sur les dérives tenant aux conditions actuelles d'élaboration de la loi et aux défauts de celle-ci³.

Le Conseil constitutionnel a élaboré une jurisprudence qui, en cherchant à mettre un terme à ces dérives, non seulement encadre l'activité du législateur, en lui fixant de plus grandes contraintes sur la procédure législative, mais également lui impose désormais des exigences que la rédaction de la loi elle-même doit respecter pour ne pas encourir le risque de censure.

Il serait possible de résumer les principes posés par la jurisprudence constitutionnelle en la matière de la façon suivante : non seulement le législateur a l'obligation de légiférer, mais il doit « *bien* » légiférer.

Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que c'est le plus souvent le gouvernement qui, en réalité, est sanctionné par le Conseil constitutionnel.

A l'occasion du colloque susmentionné organisé à l'Assemblée nationale, M. Didier Maus soulignait ainsi cet état de fait : « *Je crois, très franchement, après avoir observé le Parlement, participé indirectement à certaines de ses activités, qu'il y a un vrai responsable de ce qu'on appelle le « mauvais travail parlementaire » - mais l'expression est en elle-même mal choisie - c'est le gouvernement, quelle que soit son orientation politique, que l'on soit ou non en période de cohabitation* ».

¹ Actes du colloque « *La réforme du travail législatif* », Cahiers constitutionnels de Paris I, Dalloz 2006 – Cf. également, sur le thème de « *La qualité de la loi* », l'intervention de M. Jean-Louis Héryn dans ce colloque.

² Proposition de loi constitutionnelle n° 1832 du 5 octobre 2004 (AN, XII^e législature).

³ Des extraits de ce discours sont reproduits en annexe à la présente étude.

L'objet de la présente étude est d'exposer les développements de la jurisprudence constitutionnelle récente relatifs à la qualité de la loi :

- la loi doit satisfaire à certaines exigences d'ordre constitutionnel pour être jugée de « bonne qualité » ;

- la procédure législative est un instrument de la qualité de la législation.

I. LES QUALITÉS REQUISES DE LA NORME LÉGISLATIVE

La jurisprudence constitutionnelle s'est particulièrement attachée, au cours des dernières années, à promouvoir la qualité de la loi. Elle s'est ainsi considérablement enrichie en la matière et il est désormais possible de dessiner les contours de ce que doit être une loi répondant aux exigences posées par le Conseil constitutionnel.

A. L'OBLIGATION DE LÉGIFÉRER DU LÉGISLATEUR : LA SANCTION DE L'INCOMPÉTENCE NÉGATIVE

Le Conseil constitutionnel a progressivement défini l'obligation pour le législateur d'exercer pleinement sa compétence, c'est-à-dire de légiférer.

La jurisprudence constitutionnelle sur les **incompétences négatives** n'est pas nouvelle. Le moyen est apparu pour la première fois dans la décision n° 67-31 DC du 26 janvier 1967 portant sur la loi organique modifiant l'ordonnance du 22 décembre 1958 (indépendance et inamovibilité des magistrats).

Dans le cadre de la présente étude, il ne s'agit pas d'examiner cette notion de façon exhaustive, mais seulement lorsqu'il ressort des décisions du juge constitutionnel qu'il appartient au Parlement d'exercer pleinement sa compétence en légiférant avec précision et clarté.

Si leurs effets peuvent être similaires, la notion d'incompétence négative et l'exigence de clarté et d'intelligibilité de la loi se distinguent cependant. Le législateur peut épuiser sa compétence tout en votant des dispositions peu claires ou insuffisamment intelligibles, mais il ne peut déléguer sa compétence.

1. La censure de la loi donnant lieu à une pluralité d'interprétation et de la loi « silencieuse »

Le Conseil constitutionnel censure des dispositions imprécises du fait de la pluralité d'interprétation à laquelle elles peuvent donner lieu.

Ainsi, dans sa **décision n° 85-191 DC** du 10 juillet 1985 relative à la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, il a déclaré contraire à l'article 34 de la Constitution un article de cette loi qui laissait le choix entre deux interprétations contradictoires : *« Considérant que le texte critiqué soumet à un régime d'imposition annuel les produits de titres qui ne seront payés par l'émetteur qu'au terme de l'opération ; que ce texte est susceptible d'au moins deux interprétations, l'une privilégiant la simplicité des règles d'assiette par la fixation d'annuités égales, l'autre privilégiant l'adaptation de l'assiette à la réalité économique par la fixation d'annuités progressives prenant en compte les intérêts composés ; que le choix entre ces*

deux interprétations est d'autant plus incertain que des arguments en faveur de l'une et de l'autre peuvent être trouvés dans les travaux préparatoires ».

Le Conseil constitutionnel sanctionne également le silence du législateur.

Ainsi, dans sa **décision n° 85-198 DC** du 13 décembre 1985, afférente à la loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle, le Conseil a considéré que l'article 3-II de la loi déferée « *permet à l'établissement public de diffusion de procéder à des travaux et installations d'importance non précisée sur des propriétés bâties publiques ou privées et prévoit que les agents de l'établissement public peuvent être autorisés à pénétrer à l'intérieur de ces propriétés, y compris dans les locaux d'habitation, notamment pour l'exploitation des équipements installés ; que ces installations et le droit de visite qu'elles impliquent pourraient **faute de précisions suffisantes** entraîner une atteinte à des droits et libertés constitutionnellement garantis qu'il appartient à la loi de sauvegarder ».*

Le juge constitutionnel a également considéré que, « *si la mise en œuvre d'une telle sauvegarde relève d'un décret d'application, il revenait au législateur de déterminer lui-même la nature des garanties nécessaires ; qu'en tout état de cause il devait poser la règle que la servitude doit être établie non par l'établissement public mais par une autorité de l'Etat et prévoir le principe d'une procédure destinée à permettre aux intéressés, d'une part, d'être informés des motifs rendant nécessaire l'établissement de la servitude, d'autre part, de faire connaître leurs observations ; que, faute d'avoir institué une procédure d'information et de réclamation assortie de délais raisonnables ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des immeubles désignés pour supporter la servitude, les dispositions de l'article 3-II relatives à son institution doivent être déclarées non conformes à la Constitution ».*

2. La censure de la loi ambiguë

Le IV de l'article 1^{er} de la loi relative à la réduction négociée du temps de travail prévoyait que l'employeur, dans les entreprises employant au moins cinquante salariés, devait avoir conclu, préalablement à l'établissement et à la communication aux représentants du personnel du plan social destiné notamment à éviter les licenciements ou en limiter le nombre, un accord de réduction du temps de travail portant la durée collective du travail des salariés de l'entreprise à un niveau égal ou inférieur à trente-cinq heures hebdomadaires ou à 1 600 heures sur l'année, ou, à défaut, avoir engagé sérieusement et loyalement des négociations tendant à la conclusion d'un tel accord.

Le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 99-423 DC** du 13 janvier 2000 sur cette loi, a considéré qu' « *en instituant une obligation*

préalable à l'établissement du plan social, sans préciser les effets de son inobservation et, en particulier, en laissant aux autorités administratives et juridictionnelles le soin de déterminer si cette obligation est une condition de validité du plan social, et si son inobservation rend nulles et de nul effet les procédures de licenciement subséquentes, le législateur n'a pas pleinement exercé sa compétence », et a censuré le IV de l'article 1^{er} de la loi déferée.

Le Conseil constitutionnel a également censuré pour incompétence négative le 3^o de l'article 9 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans sa rédaction issue de la loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Dans sa **décision n° 2004-499 DC** du 29 juillet 2004 sur cette loi, il a ainsi noté que, « *en raison de l'ampleur que pourraient revêtir les traitements de données personnelles ainsi mis en œuvre et de la nature des informations traitées, le 3^o du nouvel article 9 de la loi du 6 janvier 1978 pourrait affecter, par ses conséquences, le droit au respect de la vie privée et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que la disposition critiquée doit dès lors comporter les garanties appropriées et spécifiques répondant aux exigences de l'article 34¹ de la Constitution* ».

Il a déclaré non conforme à la Constitution cette disposition sur le fondement des arguments suivants : « *S'agissant de l'objet et des conditions du mandat en cause, la disposition critiquée n'apporte pas ces précisions ; [...] elle est ambiguë quant aux infractions auxquelles s'applique le terme de « fraude » ; [...] elle laisse indéterminée la question de savoir dans quelle mesure les données traitées pourraient être partagées ou cédées, ou encore si pourraient y figurer des personnes sur lesquelles pèse la simple crainte qu'elles soient capables de commettre une infraction ; [...] elle ne dit rien sur les limites susceptibles d'être assignées à la conservation des mentions relatives aux condamnations ; [...] au regard de l'article 34 de la Constitution, toutes ces précisions ne sauraient être apportées par les seules autorisations délivrées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés* ».

3. La censure, dans certains cas, du renvoi à une loi ultérieure

Dans cette même **décision n° 2004-499 DC**, le Conseil constitutionnel a considéré que, « *en l'espèce et eu égard à la matière concernée, le législateur ne pouvait pas non plus se contenter, ainsi que le prévoit la disposition critiquée éclairée par les débats parlementaires, de poser une règle de principe et d'en renvoyer intégralement les modalités d'application à des lois futures* ».

¹ Les dispositions de la Constitution mentionnées dans les décisions du Conseil constitutionnel citées sont reproduites en annexe à la présente étude.

Certains ont fait observer que le renvoi à la loi ultérieure « *ne peut être utilisé de façon dilatoire, surtout dans des matières touchant aux libertés publiques. Le législateur ne peut faire mine de régler un problème tout en le différant et en restant, dans l'immédiat, au niveau des généralités, dans l'espoir de clore le débat* », ce procédé étant source d'insécurité juridique¹.

De même, le renvoi par une loi organique à une loi ordinaire n'est pas conforme à la Constitution.

Ainsi, dans sa **décision n° 2005-519 DC** du 29 juillet 2005 portant sur la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel a considéré que « *le législateur organique ne pouvait se borner [...] à poser une règle de principe et à en renvoyer les modalités d'application à des lois ordinaires futures* ». Commentant cette décision, les *Cahiers du Conseil constitutionnel* font observer que « *le législateur organique doit épuiser sa compétence. En renvoyant une question de son ressort à une loi ordinaire à venir, il subdélègue sa compétence en violation des règles constitutionnelles. La loi ordinaire n'est pas à la loi organique ce que le décret d'application est à la loi en général* »².

En revanche, la jurisprudence du Conseil est relativement souple s'agissant des relations entre la loi et les accords collectifs de travail, en particulier en ce qui concerne l'articulation entre la loi et la négociation collective. Il est vrai qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux du droit du travail.

Dans sa **décision n° 2004-494 DC** du 29 avril 2004 portant sur la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, le juge constitutionnel a considéré qu'en matière de droits et obligations touchant aux conditions et aux relations de travail, les partenaires sociaux bénéficiaient d'une marge de manœuvre appréciable pour mettre en œuvre la loi : « *Il est loisible au législateur, après avoir défini les droits et obligations touchant aux conditions et aux relations de travail, de laisser aux employeurs et aux salariés, ou à leurs organisations représentatives, le soin de préciser, notamment par la voie de la négociation collective, les modalités concrètes d'application des normes qu'il édicte ; [...] le législateur peut en particulier laisser les partenaires sociaux déterminer, dans le cadre qu'il a défini, l'articulation entre les différentes conventions ou accords collectifs qu'ils concluent au niveau interprofessionnel, des branches professionnelles et des entreprises* ». Il a ainsi jugé que les dispositions déferées n'étaient pas entachées d'incompétence négative.

¹ M. Damien Chamussy, *Revue du droit public* n° 6-2004. Voir aussi, du même auteur, « *Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation – Évolutions récentes de la jurisprudence* », *Revue du droit public* n° 4-2007.

² *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 19.

Le législateur a donc l'obligation de légiférer et de « bien » légiférer. La loi, pour être conforme à la Constitution, doit ainsi satisfaire à certaines exigences : elle doit être rédigée de façon claire, être accessible et intelligible et avoir une portée normative.

B. LA CLARTÉ DE LA LOI : UN PRINCIPE AMBIGU AUJOURD'HUI ABANDONNÉ

Le principe de clarté de la loi renvoie à l'exercice par le législateur de sa compétence, qu'il tient de l'article 34 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a consacré ce principe, avant de l'abandonner très récemment, compte tenu de ses ambiguïtés, fréquemment relevées par la doctrine.

1. L'émergence du principe

L'absence de clarté et de précision d'une disposition législative l'expose à une déclaration de non-conformité à la Constitution.

L'exigence de clarté de la loi est apparue explicitement, **pour la première fois dans une matière autre que pénale¹**, dans la **décision n° 98-401 DC** du 10 juin 1998 portant sur la loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

Alors que les requérants liaient cette exigence et l'incompétence négative du législateur, le Conseil constitutionnel a estimé que fixer au 1^{er} janvier 2000 ou au 1^{er} janvier 2002, selon l'effectif des entreprises en cause, l'entrée en vigueur de la réduction de la durée légale du travail effectif des salariés de 39 heures à 35 heures par semaine, n'était pas contraire à la Constitution, et que le législateur pouvait, *« sans méconnaître aucun principe, ni aucune règle constitutionnelle, [...] donner à cette mesure, qui, en l'état, est définie de façon suffisamment claire et précise pour satisfaire aux exigences découlant de l'article 34 de la Constitution, un effet différé »*.

¹ Le Conseil constitutionnel exige en effet traditionnellement que les dispositions législatives en matière pénale soient rédigées en termes suffisamment clairs et précis afin que le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines, formulé par l'article 8 de la Déclaration des droits de 1789, ne soit pas méconnu (voir par exemple la décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981 sur la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, la décision n° 84-183 DC du 18 janvier 1985 portant sur la loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises ou encore la décision n° 86-213 DC du 3 septembre 1986 portant sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État).

De même, alors que les requérants mettaient en cause l'absence d'intelligibilité et de clarté de certaines dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer, le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2000-435 DC** du 7 décembre 2000 portant sur cette loi, a censuré une autre disposition, au motif que « *les limitations ainsi apportées [...] à la liberté d'entreprendre ne sont pas énoncées de façon claire et précise* ».

2. La portée du principe : « des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques »

Les requérants estimaient que dix articles de la loi de modernisation sociale manquaient aux exigences de clarté et d'intelligibilité de la loi, sans toutefois distinguer ces deux notions.

Lors du contrôle qu'il a exercé sur cette loi, le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2001-455 DC** du 12 janvier 2002, a posé un **considérant de principe qui**, selon les *Cahiers du Conseil constitutionnel*¹, « **fait pour la première fois la synthèse des exigences constitutionnelles en cause** » : « *Considérant qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'il doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les autorités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle de l'article 34 de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui lui est déférée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité ; qu'il appartient aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes d'appliquer la loi, le cas échéant sous les réserves que le Conseil constitutionnel a pu être conduit à formuler pour en admettre la conformité à la Constitution* ».

En l'espèce, le Conseil a rejeté le grief tiré du défaut de clarté et d'intelligibilité des dix articles critiqués à ce titre. Il a, par exemple, jugé que les termes « restructuration », « établissement », « entité économique autonome » ou encore « projet de développement stratégique », employés dans différents articles, étaient suffisamment précis, certaines de ces notions ayant été explicitées par la Cour de cassation ou définies par le droit communautaire.

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12.

On notera que, pour apprécier la précision et le caractère non équivoque des dispositions législatives, le Conseil constitutionnel a souligné l'importance des travaux préparatoires, qui contribuent à les rendre plus compréhensibles. S'agissant de l'article 108 de la loi, il a ainsi jugé qu' « *il résulte des travaux préparatoires de l'article 108* » que celui-ci, sous les réserves émises, n'est pas contraire à l'exigence de clarté découlant de l'article 34 de la Constitution.

**Principe de clarté de la loi et objectif de valeur constitutionnelle
d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi : quelle différence ?**

Dans cette décision n° 2001-455 DC, le Conseil constitutionnel, tout en distinguant le principe de clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, semble leur donner une portée et un contenu très proches.

La doctrine a pu toutefois relever que « *l'objectif d'intelligibilité englobe et dépasse l'exigence de clarté. Celle-ci tient à l'absence de contradiction ou de confusion de la norme. En ce sens, elle constitue bien une condition minimale d'intelligibilité de la loi. [...] Le Conseil constitutionnel semble donc bien viser, par l'exigence de clarté de la loi, la nécessité que les règles posées ne soient ni confuses ni équivoques alors que l'objectif reconnu en 1999 ferait plus généralement obstacle à un degré inutilement élevé d'hermétisme de la loi* »¹.

Le principe de clarté et l'objectif d'intelligibilité de la loi « *représentent deux aspects d'une même exigence, mais répondant à des considérations différentes et affectées d'un rôle distinct en ce qui concerne les modalités d'exercice du contrôle de constitutionnalité* »².

Il n'en demeure pas moins que la distinction entre le principe de clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi apparaît relative : l'analyse de la jurisprudence constitutionnelle, selon une partie de la doctrine, « *démontre [...] la confusion opérée par le Conseil entre le principe de clarté et l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité. Cet enchevêtrement des concepts jette un doute sur l'utilité pratique de l'application de deux normes de référence et doit inciter le juge constitutionnel dans un effort de simplification à déterminer une norme de contrôle unique* »³. Le même auteur conclut : « *La volonté du Conseil de distinguer principe de clarté de la loi et objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi n'aurait été légitime qu'au prix d'une politique jurisprudentielle rigoureuse justifiant l'utilité respective de chacun des concepts, mais il faut convenir que tel n'est pas le cas* ».

Ainsi, par exemple, la décision n° 2001-447 DC emploie la formule « d'objectif de clarté et d'intelligibilité de la loi », qui, par ses ambiguïtés, rend délicate la tentative de distinction entre la clarté de la loi, d'une part, et l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi, d'autre part.

¹ Mme Laurence Gay, *Revue française de droit constitutionnel* n° 50, avril-juin 2002.

² M. Bertrand Mathieu, *Petites affiches* n° 191, 24 septembre 2002.

³ Mme Laure Milano, *Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi*, *Revue du droit public* n° 3-2006.

Le Conseil constitutionnel, se prononçant sur la clarté et la précision des infractions retenues, a également jugé, dans sa **décision n° 2004-492 DC** du 2 mars 2004 relative à la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, que l'expression « bande organisée » n'était ni obscure ni ambiguë. Le Conseil, pour étayer sa décision, note que la notion de bande organisée figurait dans le code pénal de 1810, dans l'ancien code pénal dans sa rédaction issue, sur ce point, de la loi du 2 février 1981, dans le nouveau code pénal de 1994, dans la jurisprudence des juridictions pénales, dans la loi du 15 juin 2000 et dans la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000.

Le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2004-503 DC** du 12 août 2004 portant sur la loi relative aux libertés et responsabilités locales, a également jugé que « *le législateur a [...] décrit en termes suffisamment clairs, précis et intelligibles les transferts de compétences prévus par [plusieurs dispositions de la loi déferée] ; qu'il n'a ni méconnu la compétence qui est la sienne en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni porté atteinte aux exigences d'intelligibilité et de clarté de la loi* ».

Il a adopté une position identique dans sa **décision n° 2004-504 DC** du 12 août 2004 portant sur la loi relative à l'assurance maladie.

Le Conseil constitutionnel a ensuite été amené à compléter son considérant de principe sur la clarté et l'intelligibilité de la loi pour rappeler que **l'application de la loi comporte un pouvoir d'appréciation et d'interprétation, même si la loi est claire.**

L'article 77 de la loi de programmation pour la cohésion sociale modifiait l'article L. 122-14-4 du code du travail afin de restreindre le pouvoir du juge d'ordonner la réintégration de salariés après avoir déclaré nulle et de nul effet une procédure de licenciement. La nouvelle rédaction de cet article du code du travail prévoit que le juge peut prononcer la nullité du licenciement et ordonner, à la demande du salarié, la poursuite de son contrat de travail, sauf si la réintégration est devenue impossible, notamment du fait de la fermeture de l'établissement ou du site ou de l'absence d'emploi disponible de nature à permettre la réintégration du salarié.

Les requérants estimaient qu'en illustrant l'impossibilité de réintégration par une liste non limitative de cas qui ne traduiraient pas nécessairement une réelle impossibilité, le législateur avait conféré à cette notion un sens obscur et contradictoire et avait ainsi méconnu sa compétence et le principe de clarté de la loi.

Le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2004-509 DC** du 13 janvier 2005 portant sur la loi de programmation pour la cohésion sociale, n'a pas censuré la disposition contestée et a ajouté à la fin de son considérant de principe la précision suivante : « *Pour autant, ces autorités [administratives ou juridictionnelles] conservent le pouvoir d'appréciation et, en cas de besoin, d'interprétation inhérent à l'application d'une règle de portée générale à des situations particulières* ».

Le pouvoir d'appréciation des faits et d'interprétation est, en effet, l'« *office fondamental* » du juge, selon le commentaire de la décision publié aux *Cahiers du Conseil constitutionnel*¹. En outre, le législateur peut, après avoir posé un principe, recourir à des illustrations.

Parmi les griefs invoqués contre l'article 8 de la loi pour l'égalité des chances, qui instituait un « contrat première embauche », figurait le manque de clarté et d'intelligibilité, ainsi que l'incompétence négative.

Les requérants reprochaient notamment au législateur d'avoir défini de façon imprécise le régime juridique applicable à la période de deux ans suivant la conclusion du contrat.

Le Conseil constitutionnel ne leur a pas donné raison. Il a considéré, dans sa **décision n° 2006-535 DC** du 30 mars 2006 portant sur la loi pour l'égalité des chances, qu'« *en énumérant de façon limitative les articles du code du travail qui ne sont pas applicables et en prévoyant expressément des règles spécifiques relatives à la rupture du contrat de travail au cours de cette période, le législateur a défini de manière suffisamment précise le régime juridique des deux premières années du " contrat première embauche " et n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence* ».

3. L'abandon du principe de clarté de la loi comme norme de référence

Dans un article précité, la doctrine a pu considérer que « *le choix de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi comme norme de référence unique du contrôle de la qualité de la loi permettrait au Conseil de clarifier sa jurisprudence mais également d'approfondir son contrôle* »², d'autant plus que le principe de clarté et la sanction de l'incompétence négative ont le même fondement textuel, celui de l'article 34 de la Constitution. L'auteur concluait : « *La malléabilité de l'objectif de valeur constitutionnelle paraît donc particulièrement adaptée à la recherche d'une plus grande qualité du droit car celle-ci ne se décrète pas, elle ne peut être qu'un objectif vers lequel il faut tendre. Au contraire, le principe de clarté, parce qu'il semble vouloir recouvrir une dimension objective, induit une rigidité qui cadre mal avec la relativité de la notion de « qualité du droit », notion-ambition, standard du droit qui, à l'image de la notion de « bonne administration de la justice », souffre d'une part d'indétermination et ne peut s'apprécier qu'au regard des circonstances de l'espèce* ».

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 18.

² Mme Laurence Gay, *Revue française de droit constitutionnel* n° 50, avril-juin 2002.

De fait, le Conseil constitutionnel a modifié son considérant de principe relatif aux normes applicables à la qualité de la loi et **a consacré l'objectif d'intelligibilité comme la norme de référence unique en la matière**, dans sa **décision n° 2006-540 DC** du 27 juillet 2006 portant sur la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information : *« Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que 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 des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une 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 ».*

Comme le relèvent les *Cahiers du Conseil constitutionnel*, *« il n'est plus question, dans la décision, du principe de clarté »*¹.

C. L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE D'ACCESSIBILITÉ ET D'INTELLIGIBILITÉ DE LA LOI

Dans un article consacré à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi², M. Pierre de Montalivet³ indique que l' *« on assiste à une transposition d'exigences issues de la légistique dans le domaine juridique »*.

Il note que l'accessibilité et l'intelligibilité *« peuvent être considérées en effet comme des préceptes issus de la légistique formelle, cette branche de la légistique qui est constituée des principes et connaissances tendant à améliorer la communication législative et la compréhension des textes législatifs. Elles sont les conditions mêmes de l'effectivité de la loi, dans la mesure où l'application de celle-ci est conditionnée par sa connaissance et sa compréhension par ses destinataires. [...] Leur qualité d'objectif de valeur constitutionnelle signifie que l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi ne constituent pas des droits subjectifs mais des conditions objectives d'effectivité des droits et libertés constitutionnels ainsi que des moyens de limitation de ceux-ci. Elles font partie d'une catégorie de normes constitutionnelles qui ont pour destinataire le législateur »*.

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 21.

² Cet article a été publié dans l'ouvrage collectif dirigé par M. Roland Drago, intitulé *« La confection de la loi »*, Presses universitaires de France, Cahiers des sciences morales et politiques (janvier 2005).

³ M. Pierre de Montalivet a consacré sa thèse aux objectifs de valeur constitutionnelle et a reçu le Prix de thèse 2005 du Sénat.

1. La consécration de l'objectif

L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi est un objectif à valeur constitutionnelle¹ dégagé par le Conseil constitutionnel en 1999.

La loi avait habilité le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de neuf codes en raison du retard pris par le processus de codification du fait de l'engorgement du calendrier législatif.

Les requérants mettaient en avant la violation de l'article 38 de la Constitution sur les ordonnances et estimaient notamment que l'argument relatif au retard dans le travail de codification lié à l'encombrement du calendrier parlementaire n'était pas suffisant pour recourir à l'article 38.

Le Conseil constitutionnel ne les a pas suivis. Dans sa **décision n° 99-421 DC** du 16 décembre 1999, afférente à la loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, il a considéré, de façon prétorienne, que *« l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1^{er}, auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » ».*

Les Cahiers du Conseil constitutionnel précisent que *« l'urgence qu'il y a à surmonter le goulot d'étranglement parlementaire, pour mener à bien le programme de codification, est une justification qui n'est nullement étrangère aux motifs susceptibles d'inspirer légitimement l'utilisation d'ordonnances ; puisqu'elle est consubstantielle à l'intérêt général qui s'attache à rendre plus effective la connaissance de la loi par les citoyens. Bien plus : le recours à l'article 38, pour mener à bien la codification du droit*

¹ Il convient de rappeler que la notion d'objectif de valeur constitutionnelle est apparue pour la première fois dans la décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982 à propos de la loi relative à la communication audiovisuelle. « L'objectif de valeur constitutionnelle est donc la justification de certaines limites apportées à l'application d'une règle constitutionnelle ; mais cet objectif ne peut permettre de faire disparaître cette règle ou lui porter une atteinte excessive », écrit M. François Luchaire dans un article de la Revue française de droit constitutionnel n° 64, octobre 2005.

interne en surmontant l'obstacle constitué par l'embouteillage des textes au Parlement, concourait à l'accessibilité et à l'intelligibilité de la loi, dans lesquelles le Conseil a vu un objectif de valeur constitutionnelle découlant de la combinaison des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 »¹.

Le législateur a ainsi l'obligation de respecter l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Aussi cet objectif peut-il constituer le fondement d'une déclaration de non-conformité à la Constitution.

Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel n'a prononcé qu'une seule censure sur cette base.

Il a en effet déclaré contraire à la Constitution l'article 7 de la loi portant réforme de l'élection des sénateurs relatif aux bulletins de vote et qui complétait l'article L. 52-3 du code électoral.

Ici encore, le Conseil s'est appuyé sur les travaux préparatoires pour apprécier l'intelligibilité de la loi.

Dans sa **décision n° 2003-475 DC** du 24 juillet 2003 portant sur cette loi, après avoir rappelé son considérant de principe sur la question, il a prononcé une censure pour atteinte « *tant à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qu'au principe de loyauté du suffrage* », sur la base de quatre considérations :

- « *Il ressort des travaux parlementaires à l'issue desquels ont été adoptées ces dispositions que l'intention du législateur est de les rendre applicables à l'élection des sénateurs ; que, toutefois, l'article L. 52-3 ainsi complété figure au titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, dont les dispositions ne sont pas relatives à cette élection* » ;

- « *La portée normative du premier alinéa inséré à l'article L. 52-3 du code électoral est incertaine* » ;

- « *Les notions de « nom propre », de « liste présentée dans une circonscription départementale » et de « représentant d'un groupement ou parti politique » sont ambiguës* » ;

- « *Le dernier alinéa inséré au même article autorise, dans certains cas, l'inscription sur les bulletins de vote du nom de personnes qui ne sont pas candidates à l'élection ; [...] une telle inscription risquerait de créer la confusion dans l'esprit des électeurs et, ainsi, d'altérer la sincérité du scrutin* ».

Le Conseil a ainsi manifesté sa vigilance sur la qualité de la rédaction de la loi électorale, qui entraîne des conséquences sur la loyauté du suffrage.

¹ Cahiers du Conseil constitutionnel n° 8.

L'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi ne peut toutefois conduire le législateur à méconnaître les règles constitutionnelles qui définissent ses compétences.

Alors que les requérants avaient soulevé le grief du défaut de clarté et d'intelligibilité, reprochant notamment au législateur de ne pas avoir traité complètement la question dont il s'était emparé, laissant au gouvernement le soin de compléter par décrets le mécanisme mis en place, le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2001-451 DC** du 27 novembre 2001, afférente à la loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, a considéré que « *le fait que la loi déférée ne permettrait pas d'appréhender complètement le nouveau dispositif résulte de la répartition des compétences fixée par les articles 34 et 37 de la Constitution* ».

Dans sa **décision n° 2003-473 DC** du 26 juin 2003 relative à la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit, le Conseil constitutionnel a précisé qu'**outre la codification, la simplification du droit répondait également à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi** : « *En l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification ; [...] cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* ».

Il a réaffirmé cette position dans sa **décision n° 2004-506 DC** du 2 décembre 2004 relative à la loi de simplification du droit, les *Cahiers du Conseil constitutionnel* notant que « *le Conseil constitutionnel rend hommage non pas aux ordonnances [...], mais à la simplification et à la codification du droit, [...] dont les ordonnances sont, faute de mieux, le véhicule, en raison de l'encombrement de l'ordre du jour du Parlement* »¹.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi, en application de l'article 54 de la Constitution, de l'accord sur l'application de l'article 65 de la convention sur la délivrance de brevets européens, par les députés², qui soutenaient qu'en dispensant de traduire en français la partie du texte correspondant à la description de l'invention, l'accord violait l'article 2 de la Constitution et méconnaissait, notamment, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Le Conseil a jugé, dans sa **décision n° 2006-541 DC** du 28 septembre 2006, que « *la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ne saurait être utilement invoquée à l'encontre d'un titre de propriété tel qu'un brevet* ».

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 18.

² Le Conseil constitutionnel avait également été saisi de cet accord par le Premier ministre.

En effet, un brevet ne peut être assimilé à une loi. **L'objectif d'intelligibilité ne concerne que la loi et ne pèse donc que sur le législateur.** « *Ce n'est pas tout le droit qui doit être intelligible, mais, d'un point de vue constitutionnel, la seule loi* » écrit M. Michel Verpeaux¹.

2. La loi peut être complexe sans être inintelligible

Si la loi doit être intelligible, elle peut être complexe sans être contraire à la Constitution.

Dans sa **décision n° 2000-437 DC** du 19 décembre 2000 portant sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Conseil constitutionnel a noté que, « *si la loi déferée accroît encore la complexité des circuits financiers entre les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et les organismes créés pour concourir à leur financement, elle énonce de façon précise les nouvelles règles de financement qu'elle instaure ; qu'en particulier, elle détermine les nouvelles recettes de chaque organisme et fixe les clés de répartition du produit des impositions affectées ; qu'en outre, les transferts entre les différents fonds spécialisés et les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale sont précisément définis* », et juge que « *le surcroît de complexité introduit par la loi déferée n'est pas à lui seul de nature à la rendre contraire à la Constitution* ».

Il a jugé dans le même sens dans sa **décision n° 2001-447 DC** du 18 juillet 2001 portant sur la loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, tout en soulignant la réalité de la complexité accrue des circuits financiers relatifs à la protection sociale. Il a adopté la même position quelques mois plus tard concernant la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, dans sa **décision n° 2001-453 DC** du 18 décembre 2001, bien que « *la loi déferée se caractérise encore par la complexité des circuits financiers* » de la protection sociale.

Ce type de loi, qui concerne en l'espèce le droit et le financement de la sécurité sociale, « *sera toujours marqué par une technicité certaine et demeurera donc difficilement accessible pour des non-initiés. [...] Incontestablement, la difficulté essentielle pour le juge constitutionnel est de déterminer, spécialement pour des textes à forte technicité, le seuil abstrait de surcomplexité générant une déclaration d'inconstitutionnalité* »².

Le Conseil constitutionnel a également rejeté le grief soulevé par les requérants à l'encontre de la loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, selon lequel « *l'ensemble du texte souffre d'une opacité qui nuit à son accessibilité*

¹ *Recueil Dalloz (2007-n° 2).*

² *M. Didier Ribes, Revue française de droit constitutionnel n° 50, avril-juin 2002.*

par le citoyen », cette opacité ne pouvant, selon eux, que « paraître contradictoire avec l'objectif d'intelligibilité et de clarté de la loi ».

Les Cahiers du Conseil constitutionnel relèvent que « la complexité accrue [...] n'est donc nullement gratuite »¹. Le Conseil a en effet considéré, dans sa **décision n° 2004-499 DC** précitée, que, « si la loi déferée refond la législation relative à la protection des données personnelles, c'est en vue d'adapter cette législation à l'évolution des données techniques et des pratiques, ainsi que pour tirer les conséquences d'une directive communautaire ; qu'elle définit de façon précise les nouvelles règles de procédure et de fond applicables ». **Dans des matières très techniques, le souci de précision du législateur le conduit à voter une loi complexe, mais cette complexité est nécessaire à l'intelligibilité.**

La complexité de la loi s'apprécie toujours, dans la jurisprudence constitutionnelle, en fonction des destinataires de la norme législative. Ainsi la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi est-elle relative.

Dans sa **décision n° 2004-494 DC** précitée, et alors que les requérants estimaient que la nouvelle articulation entre les différents niveaux d'accords collectifs méconnaissait, par sa complexité, l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, le Conseil constitutionnel a jugé que, « si les dispositions critiquées rendent plus complexe l'articulation entre les différents accords collectifs, elles définissent de façon précise les rapports entre les différents niveaux de négociation ; [...] ainsi le législateur, qui a entendu se référer à la position commune adoptée par les partenaires sociaux le 16 juillet 2001, n'a pas méconnu les exigences d'intelligibilité et de clarté de la loi ».

Commentant cette décision, M. Jean-Eric Schoettl note que « le dispositif critiqué se caractérise indéniablement par une certaine complexité », mais il précise que « le législateur s'est cependant borné à mettre en œuvre un document conventionnel (« position commune »), adopté par les partenaires sociaux le 16 juillet 2001. La complexité de la loi ne fait que refléter la complexité de l'accord »². De surcroît, ces nouvelles règles « n'excèdent pas le niveau de compréhension de partenaires sociaux rompus à des exercices contractuels plus sophistiqués encore. Or l'exigence d'intelligibilité s'apprécie en fonction des destinataires de la loi ».

La doctrine n'a pas forcément approuvé cette décision. « L'argument ne convainc pas » estime ainsi Mme Valérie Ogier-Bernaud, qui écrit que, « si le Conseil constitutionnel accepte que les documents conventionnels [...] servent de source d'inspiration au législateur, il doit cependant exiger de sa part non une simple retranscription, mais sa transformation en texte législatif doté des qualités nécessaires de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité »³.

¹ Cahiers du Conseil constitutionnel n° 17.

² Petites affiches n° 97, 14 mai 2004.

³ Revue française de droit constitutionnel n° 59, juillet 2004.

De même, M. Loïc Philip estime qu'« *on pourrait pourtant attendre de la part du législateur un effort de clarification au lieu d'une simple transposition d'un texte conventionnel obscur* »¹.

Le Conseil constitutionnel est amené à déterminer les conditions qui rendent la loi intelligible.

En matière électorale, l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi est d'autant plus important que sont en jeu la sincérité du scrutin et l'authenticité de la représentation.

Ainsi, et alors que les requérants soulevaient le grief de l'inintelligibilité de dispositions relatives à l'élection des conseillers régionaux², le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2003-468 DC** du 3 avril 2003 portant sur la loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, a relevé la complexité de cette loi, qui peut même être une source de « *malentendus* »³, mais n'a pas censuré les articles déferés, dès lors que **cette complexité relève de la prise en compte de l'intérêt général** : « *La complexité que revêt ce mode de scrutin, s'agissant en particulier de la répartition des sièges entre sections départementales, trouve son origine dans la conciliation que le législateur a voulu opérer entre la représentation proportionnelle dans le cadre d'un vote régional, la constitution d'une majorité politique au sein du conseil régional et la restauration d'un lien entre conseillers régionaux et départements ; [...] cette complexité répond à des objectifs que le législateur a pu regarder comme d'intérêt général* ».

Par une série de réserves d'interprétation, le Conseil constitutionnel a précisé les conditions auxquelles cette loi indéniablement complexe était conforme à la Constitution : « *Considérant, toutefois, qu'il incombera aux autorités compétentes de prévoir toutes dispositions utiles pour informer les électeurs et les candidats sur les modalités du scrutin et sur le fait que c'est au niveau régional que doit être appréciée la représentativité de chaque liste ; qu'il leur appartiendra en particulier d'expliquer que le caractère régional du scrutin et l'existence d'une prime majoritaire peuvent conduire à ce que, dans une section départementale donnée, une formation se voie attribuer plus de sièges qu'une autre alors qu'elle a obtenu moins de voix dans le département correspondant ; qu'il leur reviendra également d'indiquer que le mécanisme de répartition retenu peut aboutir, d'une élection régionale à la suivante, à la variation du nombre total de sièges attribués à une même section départementale* ».

¹ Revue de droit fiscal n° 8 (année 2005).

² Les requérants critiquaient en particulier le fait que l'instauration d'une « prime majoritaire » régionale permettrait à une liste d'être majoritaire en sièges tout en étant minoritaire en voix dans un même département.

³ Cahiers du Conseil constitutionnel n° 15.

Le Conseil ajoute enfin que, « *pour assurer la bonne information de l'électeur et éviter par là une nouvelle augmentation de l'abstention, le bulletin de vote de chaque liste dans chaque région devra comprendre le libellé de la liste, le nom du candidat tête de liste et, répartis par sections départementales, les noms de tous les candidats de la liste* ».

3. La loi ne doit pas être excessivement complexe

Dans sa **décision n° 2003-473 DC** précitée, le Conseil constitutionnel avait considéré que « *l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une **complexité inutile*** ». Il n'avait toutefois prononcé aucune censure sur ce fondement.

En revanche, la loi de finances pour 2006 a donné au Conseil l'occasion de dégager une **nouvelle exigence : la nécessité pour une loi de ne pas être rédigée de façon excessivement complexe**.

Cette loi de finances a engagé une réforme importante de l'impôt sur le revenu, son article 78 instituant un plafonnement global des avantages fiscaux, les « niches fiscales ».

Si les requérants contestaient la constitutionnalité de cet article, ils avaient soulevé d'autres griefs que celui de son défaut de clarté ou d'intelligibilité.

La décision du Conseil constitutionnel est intéressante, parce qu'elle censure l'article 78 de la loi de finances pour 2006 au titre d'un **grief nouveau, celui de la complexité excessive de la loi**, sans se référer explicitement au principe de clarté ou à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité, même si « *cette exigence [la non-complexité excessive] concrétise l'un des aspects de l'objectif constitutionnel* »¹.

Dans sa **décision n° 2005-530 DC** du 29 décembre 2005 portant sur la loi de finances pour 2006, le Conseil constitutionnel a rappelé un certain nombre de principes avant de se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'article 78. Il a ainsi considéré que :

- il serait porté atteinte aux articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée* » ;

¹ M. Bertrand Mathieu, *Petites affiches* n° 10, 13 janvier 2006.

- « en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789 » ;

- « il en est particulièrement ainsi lorsque la loi fiscale invite le contribuable, comme en l'espèce, à opérer des arbitrages et qu'elle conditionne la charge finale de l'impôt aux choix éclairés de l'intéressé ; [...] au regard du principe d'égalité devant l'impôt, la justification des dispositions fiscales incitatives est liée à la possibilité effective, pour le contribuable, d'évaluer avec un degré de prévisibilité raisonnable le montant de son impôt selon les diverses options qui lui sont ouvertes » ;

- « toutefois, [...] des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi ».

Au regard de ces principes, le Conseil a censuré l'article 78 au motif que sa complexité était excessive eu égard à sa finalité :

- « les destinataires des dispositions en cause ne sont pas seulement l'administration fiscale, mais aussi les contribuables, appelés à calculer par avance le montant de leur impôt afin d'évaluer l'incidence sur leurs choix des nouvelles règles de plafonnement » ;

- « la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78¹, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées ; [...] les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux » ;

- « la complexité du dispositif organisé par l'article 78 pourrait mettre une partie des contribuables concernés hors d'état d'opérer les arbitrages auxquels les invite le législateur ; [...] faute pour la loi de garantir la rationalité de ces arbitrages, serait altérée la justification de chacun des avantages fiscaux correspondants du point de vue de l'égalité devant l'impôt ».

De surcroît, la complexité de l'article 78 n'était pas justifiée par un intérêt général suffisant : « Le gain attendu, pour le budget de l'Etat, du dispositif de plafonnement des avantages fiscaux organisé par l'article 78 de la loi déferée est sans commune mesure avec la perte de recettes résultant des dispositions de ses articles 74, 75 et 76 », soit 40 millions d'euros, alors que le coût de la réforme du barème s'établissait à 3,8 milliards d'euros.

Le Conseil a dès lors censuré l'article 78 car **sa complexité « est à la fois excessive et non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ».**

¹ Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 20 rappellent que l'article 78 représentait 9 pages de la « petite loi » et 14 801 caractères. Par ailleurs, le dossier documentaire publié sur le site Internet du Conseil représente, sous la forme d'un schéma, les très nombreux renvois opérés par l'article 78 et illustre ainsi l'extrême complexité de ce dispositif.

4. La loi peut comporter une part d'incertitude quant à son application

Si la loi peut être complexe sans être inintelligible, elle peut également comporter une part d'incertitude quant à son application future, dès lors que celle-ci est inévitable et que le degré d'incertitude est justifié par un motif d'intérêt général et compensé par des mesures d'information.

Les requérants estimaient que l'article 5 de la loi portant réforme des retraites, dont l'objet était de préciser les conditions dans lesquelles serait allongée la durée d'assurance ou de services permettant de bénéficier d'une pension de retraite à taux plein, était contraire à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, en particulier parce que les ayants droit ne pourraient pas « *savoir avec certitude le nombre de trimestres de cotisations nécessaires pour s'assurer une liquidation de leurs droits à la retraite avec un taux plein* ».

Le Conseil constitutionnel ne les a pas suivis. Dans sa **décision n° 2003-483 DC** du 14 août 2003 sur la loi portant réforme des retraites, il a jugé que l'article 5 de la loi n'était pas contraire à la Constitution : « *Considérant que, d'une part, les assurés auront connaissance de la règle fixée par le I de l'article 5, qui détermine désormais la durée d'assurance ou de services requise pour bénéficier d'une retraite au taux plein ; que, d'autre part, si cette durée est susceptible d'être modifiée, cette variation est inhérente tant à l'impossibilité dans laquelle se trouve le législateur de savoir comment évoluera l'espérance de vie à l'âge de la retraite, qu'à sa volonté de sauvegarder l'équilibre du système de retraite par répartition ; qu'enfin, la loi critiquée prévoit, en ses articles 6 et 10, des mesures nouvelles permettant de garantir l'information des assurés, y compris en ce qui concerne leur situation individuelle* ».

5. L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi, une composante de la sécurité juridique

La notion de sécurité juridique, dont le fondement pourrait être trouvé dans l'article XVI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 sur la « garantie des droits », n'a jamais, en tant que telle, été consacrée par le Conseil constitutionnel, qui la protège sans l'invoquer expressément¹.

¹ Sur ce point, voir les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11 (mars/septembre 2001), qui, dans la rubrique « Études et doctrine », analysent le principe de sécurité juridique.

On rappellera également que le Conseil d'Etat a récemment consacré, de façon solennelle, par un arrêt d'assemblée, le principe de sécurité juridique, en imposant de prévoir des dispositions transitoires dans le décret portant code de déontologie des commissaires aux comptes¹.

L'intelligibilité de la loi constitue un élément de la sécurité juridique, mais n'épuise pas le sujet.

La sécurité juridique, en effet, est un concept plus large qui renvoie aussi à la non-rétroactivité de la règle, à la protection des droits acquis, à la confiance légitime, à la stabilité des relations contractuelles, à la limitation des validations législatives, soit à des notions qui relèvent de la prévisibilité de la loi comme exigence de sécurité juridique.

M. Pierre de Montalivet note, dans son article précité, que *« c'est donc plutôt la qualité de la loi qu'a consacrée le Conseil constitutionnel à travers l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Cet objectif ne correspond qu'à une partie de l'exigence de qualité de la loi, qui n'est elle-même qu'une composante de la sécurité juridique »*, avec la prévisibilité.

Comme l'écrit le professeur Bertrand Mathieu dans son article précité, l'intelligibilité de la loi *« relève de la protection de la sécurité juridique. [...] En ce sens, la loi doit présenter certaines qualités : elle doit être accessible et compréhensible, pour autant que la complexité de la matière traitée le permette. [...] La contrainte qui pèse, au titre de l'exigence d'intelligibilité, sur le législateur est à la fois plus étendue et plus faible que celle liée aux impératifs de l'article 34 de la Constitution. Plus étendue, car elle exige que le droit soit non seulement cohérent mais aussi compréhensible ; plus faible, car elle n'impose pas au législateur une obligation de résultat (le droit applicable peut être complexe), mais de moyen (faire en sorte qu'il ne le soit pas inutilement) »*.

Il convient néanmoins d'insister sur le caractère relatif de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. En effet, *« l'objectif n'est pas véritablement d'assurer pleinement l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi mais de tendre vers ce but. Cette accessibilité et cette intelligibilité sont en quelque sorte un « idéal type », vers lequel le législateur doit tendre mais qu'il ne peut atteindre totalement »* écrit M. Pierre de Montalivet dans son article précité.

¹ Arrêt Société KPMG et autres, du 24 mars 2006.

D. LA NORMATIVITÉ DE LA LOI

Le Conseil constitutionnel, juge de la constitutionnalité des lois, est désormais devenu celui de leur normativité.

1. « La loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative »

C'est avec son **importante décision n° 2004-500 DC** du 29 juillet 2004 portant sur la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, que **le Conseil constitutionnel a censuré pour la première fois une disposition législative dont la portée normative est incertaine.**

Le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que *« les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales présentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».*

L'article 4 de cette loi organique donnait une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, prévoyant que la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales est déterminante au sens de l'article 72-2 de la Constitution lorsqu'elle remplit deux conditions cumulatives :

- d'abord, la part des ressources propres est déterminante lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales, compte tenu des compétences qui leur sont confiées ;

- ensuite, cette part ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.

Le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé les termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel *« la loi est l'expression de la volonté générale »*, considère qu' *« il résulte de cet article comme 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 ».*

Puis, il rappelle son considérant de principe sur l'obligation pour le législateur d'épuiser sa compétence, le principe de clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

Il juge alors que *« la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déférée, relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre 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 ». Il juge en revanche que la seconde condition relative au seuil minimal est conforme à la Constitution, et prononce alors une censure partielle.

Le commentaire de cette décision paru aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* consacre un développement spécifique à « *la question des dispositions sans portée normative ou à portée normative incertaine* »¹.

Ce commentaire comporte un « avertissement » au législateur :
« *La décision du Conseil constitutionnel sur l'autonomie financière des collectivités territoriales donne à la censure [...] une portée allant très au-delà du cas d'espèce. Le dernier alinéa de l'article 4 de la loi organique a fourni en effet l'occasion au Conseil de préciser sa position quant aux dispositions législatives dont la portée normative est incertaine (cas de l'espèce) et d'adresser un avertissement au législateur, préfigurant un éventuel changement de jurisprudence, quant aux dispositions législatives dépourvues de toute portée normative. [...]* »

Citant l'exemple de l'article 1^{er} de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, aux termes duquel : « *Les activités physiques et sportives constituent un facteur important d'équilibre, de santé, d'épanouissement de chacun* », les *Cahiers* notent que « *l'insertion d'un tel truisme dans un texte législatif pose un problème moins grave que le précédent. Une formule sans contenu normatif ne fait guère qu'encombrer le corpus juridique. N'emportant pas d'effets de droit, elle se fond dans un « bruit législatif » sans conséquence vraiment fâcheuse du point de vue de la sécurité juridique ou de la séparation des pouvoirs* ».

C'est pourquoi le Conseil constitutionnel s'abstenait, jusqu'alors, de censurer de telles dispositions, préférant souligner leur absence d'effets juridiques.

Les *Cahiers* poursuivaient : « *Toutefois, devant la multiplication de tels « neutrons législatifs » dans les textes votés depuis quelques années, phénomène qui prolonge et aggrave les intrusions de la loi dans le domaine réglementaire, le Conseil constitutionnel pourrait reconsidérer sa position dans un sens plus sévère* ».

La doctrine semble avoir approuvé cette évolution jurisprudentielle qui « *semble pouvoir [...] restaurer [la sécurité juridique] à deux égards : elle peut jouer un rôle préventif en incitant le législateur à s'abstenir d'utiliser ce type de dispositions ; elle permet surtout d'empêcher leur entrée en vigueur, qui rendait l'environnement juridique plus complexe, le droit plus incertain et nuisait à l'autorité de la loi* »².

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 17.

² Mme Anne-Laure Valembois, *Petites affiches* n° 246, 12 décembre 2005.

Quelques mois plus tard, le Conseil est passé de l'avertissement au législateur à la sanction. Il est en effet allé plus loin en **annulant des dispositions au seul motif de leur absence de normativité**.

Il a repris l'ensemble de ce raisonnement en le systématisant à l'occasion du recours dirigé contre la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, dite « loi Fillon ». Ce recours, notent les *Cahiers*, « *était l'occasion, pour le Conseil constitutionnel, de préciser sa position sur des questions telles que les énoncés flous, les « neutrons législatifs », les lois d'orientation, les rapports annexés et les empiètements de la loi sur le règlement* »¹.

La **décision n° 2005-512 DC** du 21 avril 2005 sur cette « loi Fillon », qui intervient peu après le discours prononcé par M. Pierre Mazeaud, alors président du Conseil constitutionnel, lors de ses vœux au président de la République, le 3 janvier 2005, comporte des développements consacrés à « *la portée normative de certaines dispositions* », qui rappellent les normes applicables, et **distingue les dispositions sans portée normative des dispositions de portée normative incertaine**.

Cette décision concerne la définition même de la loi : les *Cahiers* relèvent ainsi que « *la loi étant définie par sa portée normative (elle prescrit, interdit, autorise...), un énoncé sans portée normative n'est pas une loi et ne peut pas figurer dans une loi* ». Le Conseil constitutionnel a néanmoins posé une exception à ce principe concernant les lois de programme (*cf. infra*).

Le Conseil constitutionnel opère en deux temps.

D'une part, après avoir repris son considérant formulé dans la décision n° 2004- 500 DC précitée, selon lequel « *la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* », il juge que les dispositions du II de l'article 7 de la loi déferée, qui précise les missions de l'école, « *sont manifestement dépourvues de toute portée normative* » et qu'elles sont dès lors contraires à la Constitution.

D'autre part, le Conseil, du fait de « *la généralité des termes* » employés, formule des réserves d'interprétation « *à propos de dispositions dont la lettre n'indique pas si elles posent des obligations de résultats ou de moyens et qui, dès lors, sont potentiellement les plus dangereuses du point de vue de la sécurité juridique* ». Sous ces réserves d'interprétation, dont le sens a été dégagé des travaux parlementaires, les dispositions en cause ne méconnaissent pas le principe de clarté de la loi.

Cette décision a suscité des critiques de la part de certains auteurs.

Pour M. Guillaume Glénard, le recours à l'article 6 de la Déclaration de 1789 pour fonder sa décision est « *inapproprié* ». Il considère en effet que « *l'expression retenue par les révolutionnaires ne renvoie nullement à une*

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 19.*

quelconque normativité » et que l'article 6 « n'interdit pas l'insertion dans une loi d'une disposition dépourvue de valeur normative, laquelle peut être la manifestation d'une volonté non juridique, c'est-à-dire politique ». Il conclut que « le Conseil constitutionnel a procédé de manière purement prétorienne »¹.

Quant à Mme Véronique Champeil-Desplats, elle estime que « dénier à la volonté générale la possibilité même de s'exprimer sous une forme non normative peut dérouter. L'édition d'énoncés non normatifs peut remplir des fonctions diverses et, surtout, manifester une volonté politique ou symbolique réfléchie de prendre parti sur l'histoire »². Elle s'interroge également sur les limites de la jurisprudence constitutionnelle relative à la normativité : « Si un énoncé n'est pas normatif au sens du Conseil constitutionnel [...], comment alors peut-il être contraire - ou produire des effets contraires - à une norme constitutionnelle ? ». De même, « si une disposition n'est pas normative, comment les autorités d'application pourraient-elles lui faire produire des effets normatifs ? » Quant au juge, il « peut reconnaître qu'un énoncé n'a pas d'effet normatif, et rejeter un recours sur ce fondement. Il ne s'agit pas d'un déni de justice mais de l'affirmation que la requête était mal fondée ». Du reste, un texte non normatif peut avoir son utilité : « L'abstraction et l'absence apparente de normativité des énoncés législatifs remplissent de multiples fonctions. Elles sont parfois le fruit de compromis sans lesquels le texte n'aurait pu être adopté. Elles peuvent aussi correspondre à une volonté délibérée de laisser aux diverses autorités d'application un pouvoir d'appréciation afin, par exemple, d'assurer une meilleure adaptation du texte à la diversité des circonstances et ainsi, finalement, de prévoir l'imprévu ».

2. Les lois d'orientation et de programme

La question des rapports annexés à certaines lois a amené le Conseil constitutionnel à se prononcer sur la normativité de ces dispositions et, plus largement, à faire évoluer sa jurisprudence sur les lois d'orientation et de programme.

Un nombre croissant de lois comportent désormais des annexes approuvant des orientations. Ce phénomène soulève la question de la portée normative de ces dispositions.

Sur ce point, le Conseil constitutionnel, soulevant d'office cette question, a d'abord repris la position adoptée par le Conseil d'Etat à propos du rapport annexé à la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989³ et du rapport présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité

¹ Revue française de droit administratif 2005.

² N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 21.

³ Arrêt Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public, du 5 mars 1999.

sociale annexé, en application de la loi organique, à la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998¹, à savoir que ces rapports n'avaient pas la valeur normative des dispositions législatives.

Dans sa **décision n° 2002-460 DC** du 22 août 2002 portant sur la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, le Conseil constitutionnel a repris la jurisprudence du Conseil d'Etat et a distingué le rapport d'orientation, approuvé par l'article 1^{er} de la loi, du rapport approuvé par l'article 2 : *« Si la programmation des moyens de la sécurité intérieure pour les années 2002 à 2007 figurant à l'annexe II de la loi et approuvée par son article 2 a la valeur normative qui s'attache aux lois de programme prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, les "orientations" présentées dans le rapport figurant à l'annexe I de la loi déferée ne relèvent en revanche d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution et ne sont dès lors pas revêtues de la valeur normative qui s'attache à la loi »*.

Il a adopté la même position dans sa **décision n° 2002-461 DC** du 29 août 2002 portant sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

Cette jurisprudence avait pour conséquence la déclaration de non-conformité à la Constitution des dispositions des lois d'orientation qui sont dépourvues de portée normative et qui ne peuvent se rattacher à la notion de « loi de programme à caractère économique et financier » prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution.

A l'époque, la doctrine pouvait expliquer que *« le Conseil constitutionnel n'a pas [...] pris de position de principe sur les annexes législatives en général »*².

Dans sa **décision n° 2005-512 DC** précitée, le Conseil constitutionnel a précisé sa jurisprudence sur les rapports annexés.

Alors que les requérants estimaient que l'article 12 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, aux termes duquel *« les orientations et les objectifs de la politique nationale en faveur de l'éducation ainsi que les moyens programmés figurant dans le rapport annexé à la présente loi sont approuvés »*, était dépourvu de portée normative, le Conseil a jugé que le contenu du rapport était bel et bien dénué de caractère normatif, mais qu'il pouvait se rattacher à la catégorie des lois de programme à caractère économique et social : *« Ce rapport annexé fixe des objectifs à l'action de l'Etat dans le domaine de l'enseignement des premier et second degrés ; [...] si les engagements qui y figurent ne sont pas revêtus de la portée normative qui s'attache à la loi, ses dispositions sont de celles qui peuvent trouver leur place dans la catégorie des lois de programme à caractère économique ou social prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la*

¹ Arrêt Rouquette, du même jour.

² M. Stéphane Guy, *Revue du droit public* n° 5-2002.

Constitution ; [...] dans cette mesure, elles pouvaient être approuvées par le législateur ; [...] le grief tiré du défaut de portée normative ne peut donc être utilement soulevé à l'encontre de l'ensemble du rapport approuvé par l'article 12 de la loi déferée ».

Le Conseil a requalifié la loi d'orientation en loi de programme. Comme le notent les *Cahiers du Conseil constitutionnel*, « les lois d'orientation doivent être des lois de programme », dont la portée normative est moindre que celle de la loi ordinaire.

M. Jean-Pierre Camby écrit à ce propos : « Cette catégorie législative pourra fonctionner comme une sorte de soupape au regard d'une jurisprudence sur l'absence de normativité de la loi ordinaire : si le législateur veut incorporer à son travail un débat sur des orientations, des objectifs ou des affirmations dénuées de normativité, il pourra continuer de le faire par le biais de lois de programme, dont les annexes, pour être dépourvues de tout caractère normatif, n'en revêtiront pas moins la part d'engagement politique, de définition d'objectifs, d'affirmation et de symbole que remplissent les normes floues. Mais la loi ordinaire ne saurait désormais mêler de tels neutrons à des dispositions impératives »¹.

Le Conseil a toutefois censuré l'article 12 de la loi déferée, au motif que, « en vertu de l'article 70 de la Constitution, [le rapport annexé] aurait dû être soumis pour avis au Conseil économique et social ; que l'omission de cette formalité substantielle a entaché la régularité de la procédure mise en œuvre pour son approbation ».

Le contrôle de conformité, par le Conseil constitutionnel, de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique a donné l'occasion de souligner le **caractère relatif de l'exigence de normativité**.

En effet, les requérants estimaient que les articles 1^{er} à 6 de la loi déferée, qui déterminent les objectifs de l'action de l'Etat en matière de politique énergétique, étaient dénués de portée normative, que le législateur avait cherché à « contourner » la jurisprudence du Conseil constitutionnel « en matière de textes dénués de portée normative » en requalifiant la loi, au cours de son examen, en « loi de programme », et qu'ils ne respectaient pas le principe de clarté et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

Le Conseil constitutionnel n'a pas suivi cette argumentation, bien que ce texte soit passé, au cours de sa discussion au Parlement, de 13 à 110 articles et que le projet de loi d'orientation sur l'énergie ait changé d'intitulé pour devenir la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique. En effet, comme le font observer les *Cahiers du Conseil constitutionnel*, « la plus grande partie des orientations initialement contenues dans le rapport annexé est remontée dans le corps même du texte »². Il a également estimé que

¹ *Revue du droit public* n° 4-2005.

² *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 19.

le rattachement de la loi d'orientation sur l'énergie à la catégorie des lois de programme n'est intervenu qu'en cours de navette : à la date de son dépôt, ce texte ne pouvait donc être considéré comme un projet de loi de programme devant être soumis pour avis au Conseil économique et social en vertu de l'article 70 de la Constitution. Ainsi l'exigence de consultation du Conseil économique et social s'apprécie-t-elle à la date de dépôt du texte.

Dans sa **décision n° 2005-516 DC** du 7 juillet 2005 portant sur la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, il a jugé que *« 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 ; que les dispositions des articles 1^{er} à 6 de la loi déferée qui fixent des objectifs à l'action de l'Etat dans le domaine énergétique sont de celles qui peuvent désormais trouver leur place dans cette catégorie ; qu'il s'ensuit que le grief tiré de leur défaut de portée normative ne peut être utilement soulevé à leur encontre ; que ne saurait davantage être invoqué le grief tiré de leur imprécision »*.

De cette décision du Conseil, il faut retenir que **des dispositions non normatives constituant un catalogue d'objectifs (qualitatifs et quantitatifs) peuvent trouver leur place dans une loi de programme de caractère économique et social. Dès lors, le moyen tiré du défaut de normativité de ces dispositions est inopérant**, cette catégorie de loi étant soumise à d'autres exigences du fait de son objet et de sa nature.

Selon le commentaire de cette décision publié aux *Cahiers*, la réunion de trois conditions définit la loi de programme :

- cette loi doit toucher au domaine économique et social ;
- elle doit se présenter comme un catalogue d'objectifs ;
- le Conseil économique et social doit avoir été consulté en vertu de l'article 70 de la Constitution, dès lors qu'à la date de son dépôt, le projet de loi contient des éléments programmatiques qui se rattachent à la catégorie des lois de programme à caractère économique et social.

E. L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE RELATIVE AU PARTAGE « LOI/RÈGLEMENT »

Alors que la Constitution fixait le domaine d'intervention respectif de la loi (article 34) et du règlement (article 37), le Conseil constitutionnel a, de longue date maintenant, tranché la question de « l'incompétence positive » du législateur.

En effet, depuis la **décision n° 82-143 DC** du 30 juillet 1982, dite « Blocage des prix et revenus », **le Conseil permet au législateur d'empiéter sur le domaine du règlement** : *« La Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans*

une loi ». Dès lors, les requérants « *ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution* ».

Or, la multiplication des dispositions de nature réglementaire dans les lois a conduit le Conseil constitutionnel à faire évoluer cette jurisprudence, à l'occasion de son contrôle de constitutionnalité sur la « loi Fillon ».

Dans sa **décision n° 2005-512 DC** précitée, il a considéré que quatre articles de la loi ont, « *à l'évidence, le caractère réglementaire* », et, surtout, de façon novatrice, le précise dans le dispositif de sa décision (article 3).

Le commentaire de cette décision publié aux *Cahiers* explicite la démarche du juge constitutionnel.

Ainsi cette décision a-t-elle voulu sanctionner la « loi bavarde », dénoncée en 1991 par le Conseil d'État dans son rapport public : « *La condamnation de la « loi bavarde » est justifiée par la nécessité d'enrayer le processus de dégradation de la qualité de la législation* ». En outre, « *en réaffirmant ainsi les fondements essentiels de l'acte législatif, le Conseil a manifesté son intention de reconsidérer sa position, jusqu'alors tolérante, à l'égard des dispositions non normatives* ».

Par ailleurs, « *le Conseil constitutionnel se propose désormais de déclarer « préventivement » réglementaires les dispositions en cause. [...] Cette déclaration de la nature réglementaire de dispositions contenues dans une loi déferée, si elle ne conduit pas à leur censure, n'en stigmatise pas moins la malfaçon législative dont elles sont entachées. En outre, elle produit un effet utile (surtout si elle est reprise dans le dispositif de la décision) : la possibilité, pour le gouvernement, de déclasser sans saisine nouvelle du Conseil constitutionnel* ».

Toutefois, cette décision n'est pas sans poser de réelles questions, comme l'a d'ailleurs relevé la doctrine.

M. Michel Verpeaux écrit ainsi : « *Ces normes requalifiées de réglementaires par le Conseil gardent néanmoins leur « forme législative » tant qu'elles ne sont pas modifiées par décret. Elles ne deviennent pas des actes administratifs et elles ne sont pas susceptibles de recours devant le Conseil d'État. [...] Dans le cas de la procédure de délégalisation de l'article 37, alinéa 2, la question d'un éventuel recours ne se posait pas en pratique pour des raisons de délai, la décision du Conseil constitutionnel intervenant longtemps après l'entrée en vigueur des dispositions en cause, et tout recours était impossible. Lorsque le Conseil est amené, comme dans le cas de la décision 512 DC, à proclamer qu'une disposition d'une loi est en fait de nature réglementaire avant même que la loi entre en vigueur, le délai théorique de deux mois du recours pour excès de pouvoir est ouvert. Mais admettre une telle hypothèse poserait la délicate question du point de départ du délai de recours (la décision du Conseil, ou la promulgation de la loi ?) et reviendrait encore à faire du Conseil l'auteur, indirect, d'un acte*

administratif de type nouveau, ou, pire encore, le Parlement, de manière consciente ou non, ce que l'on ne peut guère concevoir ». Il conclut en estimant que, « *en voulant « marquer le coup » pour prévenir le législateur qu'il ne devait plus abuser des normes faussement législatives, le Conseil a choisi une solution de compromis pour montrer du doigt les dispositions réglementaires sans les censurer* », et considère que cette décision est « *plus de valeur que de droit* »¹.

Le Conseil constitutionnel a procédé de la même façon quelques mois plus tard, s'agissant du **domaine respectif de la loi organique et de la loi ordinaire**.

Ce n'est pas la première fois que le Conseil relevait un empiètement de la loi organique dans le domaine de la loi. Il estimait alors que les dispositions en cause n'étaient pas contraires à la Constitution, mais qu'elles avaient en fait valeur de loi ordinaire².

En revanche, dans sa **décision n° 2005-519 DC** précitée, il a déclassé ou reclassé, dans le dispositif de sa décision (articles 3 et 4), plusieurs articles de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui, soit n'ont pas le caractère de loi organique, soit, au contraire, n'ont pas valeur de loi ordinaire, mais organique - c'est d'ailleurs la première fois que le Conseil reclassait en « LO » des dispositions libellées en « L » par le législateur. En l'absence d'un tel déclassement ou reclassement, « *la lisibilité et la sécurité juridique n'y auraient guère trouvé leur compte* », font observer les *Cahiers du Conseil constitutionnel*³.

¹ Recueil Dalloz 2005.

² Voir, par exemple, la décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, afférente à la loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

³ Cahiers du Conseil constitutionnel n° 19.

II. LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE COMME INSTRUMENT DE LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION

La jurisprudence constitutionnelle sur la procédure législative, en particulier sur l'exercice du droit d'amendement, participe de la qualité de la législation. Celle-ci, en effet, est liée à la qualité des débats au cours desquels la loi a été élaborée et à celle de la procédure utilisée.

La présente étude vise à exposer les principaux apports de cette jurisprudence en la matière, et non à traiter l'ensemble de la question du droit d'amendement et de sa limitation.

A. L'ENCADREMENT ACCRU DU DROIT D'AMENDEMENT : LA CONSÉCRATION DE LA RÈGLE DITE DE « L'ENTONNOIR »

La « règle de l'entonnoir », qui figure depuis longtemps dans les règlements des assemblées parlementaires¹, peut être définie de la manière suivante : « *Devant chaque chambre, le débat se restreint, au fur et à mesure des lectures successives d'un texte, sur les points de désaccord, tandis que ceux des articles adoptés en termes identiques sont exclus de la navette* »².

Le Conseil constitutionnel avait initialement jugé que le droit d'amendement du gouvernement n'était soumis à aucune restriction, y compris après la réunion de la commission mixte paritaire. Ainsi, dans sa **décision n° 81-136 DC** du 31 décembre 1981 portant sur la troisième loi de finances rectificative pour 1981, il a jugé conforme à la Constitution un article issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi après la réunion de la commission mixte paritaire et qui a été soumis au Sénat lors de la dernière lecture devant cette assemblée, au motif qu' « *en l'absence de texte élaboré par la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale ne pouvait, à ce stade de la procédure, se prononcer que sur le dernier texte voté par elle, à savoir celui qu'elle avait adopté postérieurement à la réunion de la commission mixte paritaire au terme d'un examen pour lequel l'article 45 de la Constitution ne prévoit pas de limitation à l'exercice du droit d'amendement* ».

Le Conseil constitutionnel admettait ainsi l'introduction de dispositions nouvelles par voie d'amendements du gouvernement ou acceptés par lui, adoptés après réunion de la CMP, dès lors que ces amendements n'étaient pas dépourvus de tout lien avec le texte soumis à la délibération des assemblées, c'est-à-dire avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie, et qu'ils n'excédaient pas, par leur objet et leur

¹ Article 108, alinéa 3 du règlement de l'Assemblée nationale et article 42, alinéa 10 du règlement du Sénat.

² M. Jean-Pierre Camby, *Droit d'amendement et navette parlementaire : une évolution achevée*, *Revue du droit public* n° 2-2006.

portée, les limites inhérentes au droit d'amendement. La jurisprudence sur les « limites inhérentes » est cependant aujourd'hui abandonnée.

L'abandon de la jurisprudence sur les limites inhérentes au droit d'amendement

Dans sa décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986 relative à la loi de finances pour 1987, le Conseil constitutionnel avait jugé que le droit d'amendement connaissait des limites inhérentes.

Il avait en effet admis le principe selon lequel le gouvernement, en soumettant pour approbation aux deux assemblées le texte élaboré par la commission mixte paritaire, peut modifier ou compléter celui-ci par les amendements de son choix, au besoin prenant la forme d'articles additionnels, ces amendements pouvant même avoir pour effet d'affecter des dispositions qui ont déjà été votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Le Conseil avait précisé que, « *toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient [...] ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement* ».

Le Conseil a appliqué ce principe quelques mois plus tard dans sa décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987 relative à la loi portant diverses mesures d'ordre social, décision dite « amendement Seguin ». Reprenant son considérant de principe précédent, il a jugé qu'en l'espèce, « *à raison tant de leur ampleur que de leur importance, les dispositions qui sont à l'origine de l'article [contesté] excèdent les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement* ».

En 2001, le Conseil constitutionnel a explicitement abandonné la jurisprudence des limites inhérentes au droit d'amendement.

Dans sa **décision n° 2001-445 DC** du 19 juin 2001 portant sur la loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, il a ainsi jugé que plusieurs dispositions avaient été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution, en se fondant sur un **nouveau considérant de principe qui n'évoque plus les limites inhérentes au droit d'amendement** : « *les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement* ».

Il a confirmé cet abandon dans sa **décision n° 2001-450 DC** du 11 juillet 2001, afférente à la loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, et a précisé que « *les requérants ne sauraient utilement se prévaloir de ce que l'amendement critiqué excéderait, par son ampleur, les limites inhérentes au droit d'amendement* ».

1. La limitation du droit d'amendement après la CMP

La jurisprudence constitutionnelle relative au droit d'amendement a longtemps été très favorable au gouvernement qui, seul, avait la maîtrise de ce droit dès lors qu'une commission mixte paritaire (CMP) parvenait à élaborer un texte.

Dans sa **décision n° 98-402 DC** du 25 juin 1998, afférente à la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le Conseil constitutionnel, se saisissant d'office de cette question à propos de quatre articles rejetés par le Sénat puis réintroduits par l'Assemblée nationale lors de la nouvelle lecture suivant l'échec de la CMP, a posé une **limitation de principe au droit d'amendement après CMP** : « *Il ressort de l'économie de l'article 45 [de la Constitution] que des adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire ; [...] s'il en était ainsi, des mesures nouvelles, résultant de telles adjonctions, pourraient être adoptées sans avoir fait l'objet d'un examen lors des lectures antérieures à la réunion de la commission mixte paritaire et, en cas de désaccord entre les assemblées, sans être soumises à la procédure de conciliation confiée par l'article 45 de la Constitution à cette commission* ».

Le Conseil constitutionnel a ainsi conclu que, « *à la lumière de ce principe, les seuls amendements susceptibles d'être adoptés à ce stade de la procédure doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; que doivent, en conséquence, être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les dispositions résultant d'amendements introduits après la réunion de la commission mixte paritaire qui ne remplissent pas l'une ou l'autre de ces conditions* ».

Il est intéressant de souligner que le Conseil constitutionnel a établi un **lien direct entre cette évolution de sa jurisprudence et la nécessité d'améliorer la qualité de la loi**.

En effet, les *Cahiers du Conseil constitutionnel*, commentant cette décision, ont noté que « *les amendements tardifs, surtout lorsqu'ils sont introduits dans les lois portant dispositions diverses, conduisent à encombrer les textes législatifs de dispositions défectueuses qui, faute de temps, ne peuvent ni être dûment examinées par le Parlement, ni, par conséquent, être corrigées* »¹.

D'aucuns, estimant que « *la nouvelle jurisprudence ainsi consacrée est au fond beaucoup plus équilibrée et conforme au texte constitutionnel que celle qui prévalait avant* », ont pu noter que « *le prononcé de cette décision aboutit à revaloriser concrètement le travail parlementaire, par un meilleur respect du cadre de la discussion et de la procédure bicamérale* », et ajoutent que « *les projets portant diverses dispositions ou diverses mesures ne risquent plus de devenir, à l'occasion du débat parlementaire, de véritables textes « fourre-tout »* »².

¹ Cahier du Conseil constitutionnel n° 5.

² M. Jean-Luc Matt, *Petites affiches* n° 135, 11 novembre 1998.

Précisant la portée de cette nouvelle jurisprudence, le Conseil constitutionnel a modifié - et stabilisé jusqu'en 2006 - son considérant de principe dans sa **décision n° 2000-430 DC** du 29 juin 2000 portant sur la loi organique tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, de l'Assemblée de la Polynésie française et de l'Assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna : « *Les seuls amendements susceptibles d'être adoptés après la réunion de la commission mixte paritaire doivent être soit en relation directe avec une disposition restant en discussion, soit dictés par la nécessité de respecter la Constitution, d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ou de corriger une erreur matérielle* ».

Le Conseil constitutionnel a également retiré au gouvernement la possibilité de remettre en cause après la CMP une disposition adoptée conforme par les deux assemblées avant la CMP dans sa **décision n° 2000-434 DC** du 20 juillet 2000 sur la loi relative à la chasse : « *Des dispositions adoptées en termes identiques avant la réunion de la commission mixte paritaire ne sauraient, en principe, être modifiées après cette réunion* ».

L'adoption d'un amendement après la CMP

Il résulte de l'évolution jurisprudentielle présentée ci-dessus qu'un amendement ne peut plus être adopté après la réunion de la CMP que dans quatre hypothèses :

- relation directe avec une disposition restant en discussion ;
- nécessité de respecter la Constitution ;
- nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ;
- nécessité de corriger une erreur matérielle.

De surcroît, le Conseil constitutionnel veille à ce que sa jurisprudence sur le droit d'amendement après la réunion de la CMP ne soit pas contournée.

L'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 visait à réorganiser complètement les rapports entre les organismes d'assurance maladie et les professions de santé pour une meilleure régulation des dépenses de santé. Selon les requérants, la procédure suivie par le gouvernement n'aurait tendu qu'à contourner la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'introduction de dispositions nouvelles après la réunion de la CMP.

Dans sa **décision n° 2001-453 DC** précitée, le Conseil constitutionnel a donné raison aux requérants et censuré l'article 18 : « *Considérant que l'article 18 ne présente de relation directe qu'avec l'un des articles introduits dans le texte en première lecture, numéroté 10 A en cours d'examen ; que ce dernier est issu d'un amendement gouvernemental déposé la veille de son*

*adoption par l'Assemblée nationale et n'évoque que de façon vague et succincte des « engagements collectifs et individuels, le cas échéant pluriannuels, portant notamment sur l'organisation des soins, sur l'évolution des pratiques et de l'activité des professions concernées » ; que l'amendement insérant l'article 10 A dans le texte de la loi a été présenté par le Gouvernement lui-même comme « **un amendement d'esquisse** » dont la portée serait déterminée à une étape ultérieure de la procédure législative ; que ce n'est qu'en nouvelle lecture, à la suite d'un amendement déposé par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale, que le contenu de l'article 10 A a été présenté ; considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 10 A a été remplacé après la réunion de la commission mixte paritaire par des **dispositions qui, compte tenu de leur portée et de leur ampleur, doivent être considérées comme nouvelles** ; que son adoption n'était dictée ni par la nécessité de respecter la Constitution, ni par celle d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ou de corriger une erreur matérielle ».*

Si l'hypothèse du recours délibéré à un procédé permettant au gouvernement de s'exonérer de la jurisprudence constitutionnelle n'est pas évoquée dans cette décision, elle l'est en revanche dans son commentaire aux Cahiers : « Par sa décision du 18 décembre 2001, le Conseil coupe court à toute tentation de tourner sa jurisprudence sur les amendements tardifs en multipliant les « coquilles vides » avant CMP, afin de revenir aux pratiques antérieures en nouvelle lecture »¹.

Une partie de la doctrine a pu contester cette décision qui, écrit M. Dominique Rousseau, « ne s'imposait pas d'évidence »². Cet auteur a en effet estimé que, « de la comparaison des rédactions successives il ressort que celle finalement adoptée ne bouleversait pas l'économie générale du dispositif connu du Parlement avant la réunion de la CMP. [...] Les évolutions rédactionnelles du dispositif conventionnel de régulation des dépenses de santé sont, en effet, la conséquence nécessaire de la concertation engagée sur ce sujet entre le gouvernement, les caisses et les professionnels de la santé. Or, cette concertation s'est poursuivie pendant la discussion parlementaire [...]. C'est donc pour respecter les principes constitutionnels de concertation et de négociation collective que le dispositif de régulation a évolué au cours de la discussion parlementaire et n'a pu prendre sa forme définitive, étant données les circonstances particulières de calendrier, qu'après la réunion de la CMP. L'amendement gouvernemental pouvait ainsi s'inscrire dans le cadre de constitutionnalité posé par le Conseil ».

¹ Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12.

² Revue du droit public n° 3-2002.

2. La limitation du droit d'amendement pendant la CMP

Cette jurisprudence s'applique désormais non seulement après la réunion de la CMP, mais également dès la réunion de celle-ci.

Le Conseil constitutionnel a ainsi, dans sa **décision n° 2004-501 DC** du 5 août 2004 portant sur la loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, censuré deux dispositions adoptées selon une procédure non conforme à la Constitution parce qu' « *introduites par la commission mixte paritaire réunie à ce stade de la discussion parlementaire* ».

3. La remontée de « l'entonnoir » en deuxième lecture

A partir de 2001, la jurisprudence constitutionnelle relative au droit d'amendement était la suivante :

- avant la réunion de la CMP, le Conseil constitutionnel appliquait sa jurisprudence sur les « cavaliers », c'est-à-dire sur la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec les dispositions du texte initial ;

- à partir de la CMP, le Conseil appliquait la « règle de l'entonnoir » : les amendements devaient être en relation directe avec une disposition encore en discussion, sauf exceptions déjà évoquées.

Le Conseil constitutionnel a récemment durci sa jurisprudence, ses décisions récentes illustrant sa volonté de renforcer son contrôle de la procédure parlementaire dans le but d'améliorer la qualité de la législation.

Dans sa **décision n° 2005-532 DC** du 19 janvier 2006, il a appliqué sa jurisprudence sur les « cavaliers » et censuré d'office l'article 19 de la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, qui, concernant la représentation syndicale dans les commissions administratives paritaires compétentes pour les corps de fonctionnaires actifs de la police nationale, était dépourvu de tout lien avec les dispositions du projet de loi.

Mais surtout, le Conseil a saisi cette occasion pour préciser les règles relatives au droit d'amendement et a **modifié son considérant de principe** de la façon suivante :

- d'une part, « *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 ; [...] 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 » ;

*- d'autre part, « il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa [...] que, comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées **après la première lecture** par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; [...] toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ».*

On notera que « la relation directe » d'une disposition restant en discussion constitue une exigence plus grande qu'un simple « lien ». Il n'est donc pas possible de remettre en cause les articles adoptés ou supprimés conforme.

De surcroît, le Conseil a précisé que « *doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus* ». Il a ainsi annoncé qu'il censurerait toute disposition qui ne respecterait pas les conditions qu'il venait d'émettre.

Le Conseil a ainsi procédé à une « **remontée de la règle de l'entonnoir** » dès la deuxième lecture.

Les *Cahiers du Conseil constitutionnel* explicitent le sens de cette décision : « *La bonne tenue du débat parlementaire impose d'éviter les articles additionnels en fin de navette, phénomène qui connaît un emballement préoccupant* »¹.

Le Conseil lie ainsi étroitement les conditions d'exercice du droit d'amendement et la qualité de la loi.

« *La remontée de l'entonnoir va consacrer la plénitude de la première lecture, ce qui compense en quelque sorte la banalisation de l'urgence à laquelle cède le gouvernement au prix d'un détournement sémantique* » écrivent MM. Pierre Avril et Jean Gicquel².

M. Jean-Pierre Camby a résumé les deux importantes conséquences de cette décision³ :

- « toute question qui n'a pas fait l'objet d'une adoption par une des deux chambres au moins lors de sa première lecture ne peut plus faire l'objet d'une irruption dans le débat, par la suite » : le débat « gagne beaucoup en rigueur : le débat le plus large a lieu en première lecture, puis il est restreint aux seuls points de désaccord, les articles adoptés lient les assemblées et le

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 20.

² *Petites affiches* n° 33, 15 février 2006.

³ *Revue du droit public* n° 2-2006.

gouvernement, tandis que les dispositions rejetées sont, après la première lecture, définitivement écartées de la suite de la discussion » ;

- « un vote conforme ne peut être remis en question, sauf dans les cas exceptionnels prévus par la jurisprudence ».

Toutefois, cette jurisprudence ne trouve pas à s'appliquer si le gouvernement a déclaré l'urgence ni dans les autres cas (loi de finances, loi de finances rectificative et loi de financement de la sécurité sociale) où l'examen de la loi donne lieu à une seule lecture dans chaque assemblée.

Depuis cette décision, le Conseil constitutionnel s'est montré relativement sévère en censurant plusieurs dispositions n'ayant pas leur place dans la loi déferée.

Il a mis en œuvre ces nouveaux principes dès le 16 mars 2006.

Dans sa **décision n° 2006-533 DC**, il a notamment censuré un article, adopté en deuxième lecture, de la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes au motif qu'il avait été adopté selon une procédure contraire à la Constitution : *« Cette adjonction n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; [...] elle n'était pas non plus destinée à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle »*. Trois autres articles ont été censurés d'office pour la même raison.

4. L'application plus rigoureuse de la jurisprudence sur les « cavaliers » dès la première lecture

Rappelons que le Conseil constitutionnel a précisé l'étendue du droit d'amendement en première lecture dans sa **décision n° 2005-532 DC** précitée : *« 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 ; [...] 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** »*.

L'exigence pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte en discussion devant le Parlement n'est pas nouvelle¹. Elle conduit à censurer les « cavaliers » législatifs. Rappelons qu'il existe également des « cavaliers » budgétaires et des « cavaliers » sociaux : il s'agit

¹ Dans sa décision n° 85-191 DC du 10 juillet 1985, afférente à la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le Conseil constitutionnel avait déclaré conforme à la Constitution la procédure législative au motif que l'amendement dont était issu l'article contesté « n'était pas dépourvu de tout lien » avec les autres dispositions de la loi.

de dispositions qui n'entrent pas dans le champ des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Il n'en reste pas moins que, depuis peu, le Conseil constitutionnel applique cette jurisprudence bien établie de façon beaucoup plus rigoureuse.

Dans sa **décision n° 2006-544 DC** du 14 décembre 2006 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, le Conseil a censuré douze articles qui ne relevaient pas du domaine de la loi de financement de la sécurité sociale. Il s'agissait de « cavaliers sociaux ».

Il a censuré, dans sa **décision n° 2007-546 DC** du 25 janvier 2007, l'article 23, issu d'un amendement du gouvernement, de la loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique, qui autorisait le gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à modifier par ordonnance les dispositions législatives relatives aux soins psychiatriques sans consentement.

Les *Cahiers du Conseil constitutionnel* apportent des éclaircissements intéressants sur le sens donné par le juge constitutionnel au « lien » requis : *« La circonstance que cette habilitation soit inscrite dans un texte qui a pour objet de ratifier une autre ordonnance ne suffit évidemment pas, par elle-même, à établir un lien au sens de la jurisprudence du Conseil : c'est bien la substance des mesures qu'il est envisagé de prendre qu'il convient de rapprocher de celles qui figuraient dans le projet initial. Or, le projet de loi, tel qu'il a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, ne contenait que des dispositions étrangères à la question de l'hospitalisation psychiatrique et même à la pratique médicale. [...] Certes, l'article 23 avait bien pour objet de permettre une modification par ordonnance du code de la santé publique. Mais le seul fait qu'un amendement porte sur le même code que celui modifié par la loi en discussion ne suffit pas, en soi, à le faire regarder comme « non dépourvu de tout lien » avec cette loi. Surtout pour des codes aussi composites que celui de la santé : il faudrait, en pareil cas et à tout le moins, même en première lecture, que l'amendement ait trait à une partie du code par ailleurs affectée par le texte débattu »¹.*

De surcroît, - le Conseil constitutionnel reprend d'ailleurs le sens de sa décision n° 88-251 DC du 12 janvier 1989 afférente à la loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales - modifier ou compléter l'intitulé du projet de loi afin de faire référence à l'habilitation ainsi donnée au gouvernement n'est d'aucun secours : *« S'il est loisible à une assemblée parlementaire de procéder à une telle modification, celle-ci est par elle-même sans effet sur la régularité de la procédure d'adoption du projet de loi ».*

Le Conseil constitutionnel, dans sa **décision n° 2007-549 DC** du 19 février 2007, a également censuré deux articles de la loi portant diverses

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 22.

dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament, ces articles concernant la formation des psychothérapeutes.

Dans sa **décision n° 2007-552 DC** du 1^{er} mars 2007, il a également déclaré contraires à la Constitution sept articles, dont trois d'office, de la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs. Tous les articles ainsi censurés étaient issus d'amendements présentés par le gouvernement.

En revanche, le Conseil constitutionnel n'a pas suivi les requérants pour lesquels l'article 8 de la loi pour l'égalité des chances, qui instituait un « contrat première embauche », avait été adopté selon une procédure irrégulière. Ils contestaient également « *les conditions du débat parlementaire ayant abouti au vote de la loi critiquée, et particulièrement de son article 8* ».

Dans sa **décision n° 2006-535 DC** du 30 mars 2006 sur la loi pour l'égalité des chances, le Conseil constitutionnel a en effet rejeté cette argumentation : « *Ne peut être utilement invoqué le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 8 de la loi déférée, issues d'un amendement adopté au cours de l'unique lecture ayant précédé la réunion de la commission mixte paritaire, auraient dû figurer, du fait de leur portée, dans le projet de loi initial ; [...] cet amendement n'était pas dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait déjà des dispositions destinées à favoriser l'accès à l'emploi des jeunes* ».

Le Conseil a également considéré que « *la circonstance que plusieurs procédures prévues par la Constitution aient été utilisées cumulativement pour accélérer l'examen de la loi déférée n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnel l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à son adoption* », et que « *l'utilisation combinée des différentes dispositions prévues par le règlement du Sénat pour organiser l'exercice du droit d'amendement ne saurait davantage avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution* ».

Le Conseil constitutionnel a censuré d'office, dans sa **décision n° 2007-553 DC** du 3 mars 2007, le III de l'article 34 de la loi relative à la prévention de la délinquance, adopté selon une procédure contraire à la Constitution : « *Cette adjonction n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; [...] elle n'était pas non plus destinée à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle* ». Il convient de rappeler que cette disposition avait été supprimée en seconde lecture à l'Assemblée nationale, précisément au motif qu'elle n'était pas conforme à la jurisprudence du Conseil, mais a été rétablie en commission mixte paritaire. Les *Cahiers du Conseil constitutionnel* relèvent à ce propos que « *l'avenir de cette jurisprudence dépend largement de son application par les assemblées elles-mêmes* »¹.

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 22.

B. LA RECONNAISSANCE D'EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES DE CLARTÉ ET DE SINCÉRITÉ DU DÉBAT PARLEMENTAIRE

Le Conseil constitutionnel a dégagé un **nouveau principe, celui de sincérité des débats parlementaires**, apparu pour la première fois dans sa **décision n° 2005-512 DC** précitée. A l'occasion du contrôle de cette loi, il a rejeté l'argumentation des requérants qui mettaient en cause l'irrégularité de la procédure d'adoption d'un article et a jugé que la procédure employée n'avait pas « *altéré la sincérité des débats* », sans préciser le fondement textuel de cette notion.

Celle-ci a été consacrée six mois plus tard à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Louis Debré, alors président de l'Assemblée nationale, avait déposé une proposition de résolution afin de tirer les conséquences sur la discussion des lois de finances de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹.

Parmi les modifications proposées, un nouveau délai limite pour le dépôt des amendements à la seconde partie du projet de loi de finances était instauré. Il s'agissait d'encadrer le dépôt des amendements : désormais, dans le cadre de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances, les amendements des députés aux missions et aux articles qui leur sont rattachés et aux articles non rattachés peuvent être présentés, sauf décision de la conférence des présidents, jusqu'à 17 heures l'avant-veille de la discussion de ces missions ou la veille de la discussion de ces articles.

Le Conseil constitutionnel a jugé cette modification du règlement de l'Assemblée nationale conforme à la Constitution. Dans sa **décision n° 2005-526 DC** du 13 octobre 2005, il a considéré que « *la faculté reconnue à la conférence des présidents de fixer un autre délai, le cas échéant plus restrictif, pour le dépôt des amendements peut permettre d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : " La loi est l'expression de la volonté générale..." , ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel : " La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants..." ; [...] toutefois, il appartiendra à la conférence des présidents de concilier les exigences précitées et le respect du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution* ».

Par rapport à sa décision du 21 avril 2005, le Conseil a élargi la notion de sincérité des débats à leur clarté. Surtout, il a fondé cette nouvelle exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire sur le premier alinéa

¹ Proposition de résolution n° 2450 du 6 juillet 2005 (AN, XII^e législature).

de l'article 3 de la Constitution ainsi que sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789. C'est à partir de ce dernier qu'il a également élaboré sa jurisprudence relative à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et à la normativité de la loi.

Ainsi, pour le Conseil, la qualité de la loi est-elle liée aux conditions dans lesquelles le débat parlementaire a eu lieu, en particulier au respect des règles de procédure.

Le Conseil constitutionnel a certes énoncé une réserve d'interprétation relative au respect du droit d'amendement des parlementaires, mais sa décision a pour conséquence d'en encadrer les conditions d'exercice. **L'exigence de clarté et de sincérité du débat, et donc la qualité de la loi, peuvent justifier une limitation du droit d'amendement.** Concrètement, le dépôt tardif d'amendements, qui empêche le gouvernement ou les parlementaires de les examiner dans des conditions satisfaisantes, porte atteinte à la qualité de la législation.

Une partie de la doctrine, commentant cette décision, a pu considérer que, *« en n'adoptant pas les mesures suffisantes pour encadrer le droit d'amendement, le Parlement transfère au Conseil constitutionnel la charge de la gestion des amendements, lui laissant le rôle d'arbitrer entre droit d'amendement et qualité des textes législatifs, le contraignant ainsi à poser des limites au droit d'amendement. [...] Une fois de plus, cette exigence apparaît plus comme un nouvel avertissement fait au Parlement pour l'obliger à s'autodiscipliner que comme une atteinte à l'autonomie parlementaire »*¹.

Le Conseil constitutionnel a confirmé sa position dans sa **décision n° 2005-532 DC** précitée, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire pouvant justifier une limitation du droit d'amendement.

Dans un contexte encore marqué par les débats sur la dégradation de la qualité de la loi et les moyens d'y remédier, M. Jean-Louis Debré, alors président de l'Assemblée nationale, avait déposé, le 17 janvier 2006, onze propositions de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée, qui visaient, pour l'essentiel, à améliorer les conditions du travail parlementaire². La résolution adoptée par l'Assemblée nationale s'écartait sensiblement de ces propositions initiales.

Son article 4 précisait que les amendements des députés aux textes servant de base à la discussion peuvent, sauf décision contraire de la conférence des présidents, être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces textes à 17 heures, et jusqu'au début de la discussion générale lorsque le rapport de la commission n'a pas été mis à disposition par voie électronique 48 heures avant le début de la discussion du texte.

Il s'agissait pour l'Assemblée nationale d'instaurer un dispositif de délai limite proche de celui en vigueur de longue date au Sénat.

¹ Mme Élise Besson, *Revue française de droit constitutionnel* n° 66, avril 2006.

² Propositions de résolution n° 2791 à 2801 du 17 janvier 2006 (AN, XII^e législature).

Dans sa **décision n° 2006-537 DC** du 22 juin 2006, le Conseil constitutionnel a repris les principes qu'il avait dégagés en octobre 2005 et affirmé très clairement que *« l'instauration de tels délais est de nature à assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 [...], ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution [...] »*. Le Conseil, jugeant que la régulation du droit d'amendement n'était pas contraire à la Constitution, a une nouvelle fois, de façon très claire, montré l'importance qu'il attachait à la qualité de la législation, dont les modalités du débat au cours duquel elle est élaborée constituent une condition.

Le Conseil constitutionnel, tout en consacrant ces exigences nouvelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire, n'a pas souhaité en faire, jusqu'à présent, une application rigide.

Ainsi, dans sa **décision n° 2006-540 DC** précitée, il a admis la conformité à la Constitution de la procédure au terme de laquelle l'article 1^{er} avait été adopté. Le gouvernement avait retiré cet article du projet de loi au cours de son examen à l'Assemblée nationale, bien que des amendements eussent déjà été adoptés, dans le but de lui substituer un dispositif alternatif au moyen d'un nouvel amendement portant article additionnel.

Le Conseil, après avoir réaffirmé sa jurisprudence selon laquelle *« il est toujours loisible à une assemblée parlementaire, saisie d'un projet ou d'une proposition de loi, de ne pas adopter un article lorsque celui-ci est mis aux voix, y compris après avoir adopté un amendement le modifiant »*, a jugé en revanche que *« le retrait par le Gouvernement d'un article sur lequel des amendements ont déjà été adoptés, dans le but de lui substituer une solution alternative par le vote d'un article additionnel, serait de nature à porter atteinte à l'exercice effectif du droit d'amendement garanti à tout parlementaire par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution [...] »*. En l'espèce, le retrait de l'article 1^{er} était donc irrégulier.

Toutefois, le Conseil a rejeté le grief de l'irrégularité de la procédure législative : *« Cet article a été ultérieurement rétabli tel qu'amendé avant son retrait ; [...] ce rétablissement est intervenu avant que les députés n'adoptent toute autre disposition du texte en discussion ; [...] au cours de la deuxième séance du 9 mars 2006, l'Assemblée nationale s'est successivement prononcée sur les amendements restant à examiner à l'article 1^{er} du projet de loi puis, après que cet article eut été mis aux voix et rejeté, sur l'article additionnel présenté par le Gouvernement ; [...] ainsi, l'irrégularité précédemment commise n'a pas eu d'incidence sur l'enchaînement des votes ; [...] il en résulte que le procédé employé n'a pas vicié, en l'espèce, la procédure législative »*.

Les *Cahiers du Conseil constitutionnel* notent que « le procédé employé n'a in fine ni altéré la clarté et la sincérité des débats, ni porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle »¹.

C. L'APPLICATION PLUS STRICTE DE CERTAINES RÈGLES DE RECEVABILITÉ DES AMENDEMENTS

Le Conseil constitutionnel, attentif au processus d'élaboration de la loi comme garant de la qualité de celle-ci, a très récemment appliqué plus strictement certaines règles relatives à la recevabilité des amendements, dans sa **décision n° 2006-544 DC** précitée relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

Il paraît évident que cette décision a en partie été motivée par les conditions du débat parlementaire et ses conséquences, appréciées par le Conseil, sur la qualité de la législation qui en est résultée. En effet, les *Cahiers*, constatant que le texte définitif comportait 143 articles, alors que le projet de loi n'en comptait que 71, font observer que « la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 constitue un record préoccupant en termes de gonflement, lors de l'examen parlementaire, d'un texte qui, par nature, devrait être ramassé et prêter à une discussion centrée sur les grandes questions relatives au financement de notre système de sécurité sociale ».

1. Le droit de priorité d'examen de l'Assemblée nationale en matière financière

Le Conseil a étendu aux lois de financement de la sécurité sociale la jurisprudence qu'il avait établie concernant les lois de finances, selon laquelle le gouvernement - mais pas les parlementaires - ne peut présenter des mesures financières entièrement nouvelles devant le Sénat².

Il a modifié son considérant en n'évoquant plus seulement les « mesures financières », mais plus généralement toute mesure nouvelle, tandis que celle-ci ne sera plus « entièrement » nouvelle.

Les requérants mettaient en cause la procédure législative ayant présidé à l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Plusieurs articles de cette loi de financement étant issus d'amendements présentés par le gouvernement au Sénat, les requérants avaient soulevé le grief de méconnaissance du droit de priorité d'examen que la Constitution reconnaît à l'Assemblée nationale en matière de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 21.

² Règle posée par la décision n° 76-73 DC du 28 décembre 1976 relative à la loi de finances pour 1977, et régulièrement réaffirmée depuis.

Le Conseil constitutionnel a suivi cette argumentation. Il a considéré qu'il résulte des articles 39 et 47-1 de la Constitution que « *les amendements du Gouvernement introduisant des mesures nouvelles dans une loi de financement de la sécurité sociale doivent en premier lieu être soumis à l'Assemblée nationale* ». Il a alors censuré sept articles qui n'avaient pas été adoptés selon ce principe.

La règle de priorité d'examen des lois financières (lois de financement de la sécurité sociale mais aussi lois de finances initiales et rectificatives) par l'Assemblée nationale figure désormais parmi les règles de recevabilité qui peuvent limiter l'exercice du droit d'amendement du gouvernement au Sénat dès la première lecture.

Les *Cahiers du Conseil constitutionnel*, commentant cette décision, notent que « *ce raidissement de la jurisprudence [...] conduisait à la censure d'un grand nombre d'articles si l'examen avait été exhaustif et d'office. [...] Le Conseil s'en est donc tenu aux articles dénoncés expressément par le recours comme contraires à la règle de la priorité d'examen par l'Assemblée nationale* »¹.

2. L'irrecevabilité financière

A deux reprises, le Conseil constitutionnel avait affirmé la nécessité de mettre en place un contrôle des amendements, au regard de l'article 40 de la Constitution, au moment de leur dépôt. Selon sa **décision n° 2005-519 DC** précitée, « *ainsi pourra être vérifiée, dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière qui doivent s'exercer au moment du dépôt d'un amendement, la conformité de celui-ci à l'article 40 de la Constitution* ». Sa **décision n° 2005-526 DC** précitée va dans le même sens.

Cette exigence concernait en réalité le Sénat, où, à la différence de l'Assemblée nationale, les amendements susceptibles d'être déclarés irrecevables sur ce fondement sont discutés en séance publique, si le gouvernement n'a pas encore opposé l'irrecevabilité financière.

Dans sa **décision n° 2006-544 DC** précitée, le Conseil s'est également montré plus exigeant encore envers le Sénat, en ce qui concerne la recevabilité des amendements parlementaires au regard de l'article 40 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel, s'agissant de deux articles issus d'amendements sénatoriaux déjà censurés, qui « *auraient dû, de surcroît, être déclarés irrecevables dès leur dépôt au motif qu'ils avaient pour conséquence l'aggravation d'une charge publique* », a jugé d'office que, « *si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette*

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 22.

condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements ; [...] une telle procédure n'a pas encore été instaurée au Sénat ».

Les *Cahiers du Conseil constitutionnel* tirent de cette décision les conséquences suivantes : « *Désormais, et tant que le Sénat n'aura pas répondu positivement à l'invitation du Conseil, celui-ci pourra donc connaître directement de la méconnaissance, par les amendements sénatoriaux, de l'article 40 de la Constitution (autrement dit comme juge de premier et dernier ressort), alors que l'invocation de l'article 40 de la Constitution à l'encontre des amendements des députés continuera de n'être possible devant le Conseil que si l'irrecevabilité financière a été soulevée à l'Assemblée nationale* ».

Le 27 juin 2007, le président de la commission des finances, M. Jean Arthuis, a présenté la réforme des procédures applicables au Sénat en matière d'examen de la recevabilité financière des amendements afin de tirer les conséquences de la décision précitée du Conseil constitutionnel, après avoir rappelé que le résultat de cette démarche avait été validé par la Conférence des Présidents du 20 juin 2007. Il a indiqué qu'à compter du 1^{er} juillet 2007, l'irrecevabilité serait, le cas échéant, déclarée par la commission au stade du dépôt de l'amendement.

*

* *

Le souci de la qualité de la législation illustre la démarche prétorienne du Conseil constitutionnel qui, par une politique jurisprudentielle volontariste, a arrêté un certain nombre de principes devant permettre de limiter, et si possible de réduire, les défauts de la production normative induits par une inflation législative dénoncée par les plus hautes juridictions, par la doctrine, mais aussi par les présidents des assemblées parlementaires.

Il n'en demeure pas moins que la qualité de la loi demeure un objectif à atteindre qui n'est pas sans comporter une part d'idéal, comme le relève M. Alexandre Flückiger, professeur à l'université de Genève : « *L'idée des lois claires, tout à la fois lisibles et précises, est un idéal ; idéal chaque fois revendiqué mais jamais atteint. Parfaitement précise et prévisible, la loi deviendrait terriblement lourde et compliquée ; légère et simple, la réalité la rattraperait rapidement, car la complexité évitée se reporterait immédiatement sur les textes d'application, sur la jurisprudence et la pratique* »¹.

¹ *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 21.

ANNEXES

Annexe 1.- Extraits du discours prononcé par M. Pierre Mazeaud, président du Conseil constitutionnel, à l'occasion de l'échange de vœux avec le président de la République (3 janvier 2005).

Annexe 2.- Textes constitutionnels fondant les décisions du Conseil.

Annexe 3.- Tableau des principales dispositions censurées commentées dans l'étude.

Annexe 4.- Extraits des principales décisions du Conseil constitutionnel citées.

Annexe 1

Extraits du discours prononcé par M. Pierre Mazeaud, président du Conseil constitutionnel, à l'occasion de l'échange de vœux avec le président de la République (3 janvier 2005)

[...]

Je viens d'évoquer la qualité de la législation : parlons-en.

Au poste d'observation qui est le nôtre, nous constatons, Monsieur le Président de la République, une dégradation de la qualité de la loi.

Le diagnostic n'est pas nouveau ; la thérapie, elle, reste à découvrir.

La volonté d'y remédier existe.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont mis en œuvre de nombreuses réformes pour améliorer la qualité de la législation par une évaluation des lois votées *ex ante* ou *ex post*. Le Gouvernement a également fait des efforts et souscrit des engagements dans ce sens.

Pourtant, le phénomène persiste.

*

* *

Il y a d'abord la malfaçon législative pure et simple.

Comme cet article 17-I de la loi sur la protection des données personnelles qui modifie un article du " code des postes et télécommunications " abrogé par une loi dont l'encre était encore fraîche au *Journal officiel* en juillet 2004, loi qui d'ailleurs rebaptise en " code des postes et communications électroniques " notre ancien code des postes et télécommunications.

Une remarque en passant : le législateur ne devrait pas modifier sans raisons sérieuses la terminologie qui est la base de législations entières. Cela se paie toujours en termes d'insécurité juridique...

*

* *

Autre symptôme frappant de mauvaise santé législative : la loi qui tâtonne, hésite, bafouille, revient à bref intervalle sur le même sujet dans un sens ou dans un autre, selon les réactions réelles ou supposées de la société.

Ainsi, le même jour, le Parlement ratifie un code et habilite le Gouvernement à en abroger deux articles : je veux parler de l'affaire du droit de timbre devant les tribunaux administratifs.

Autre exemple de bégaiement de la loi : les relations budgétaires entre l'Etat et les collectivités territoriales. Pas une année sans modification ou réforme de la " dotation globale de fonctionnement " ou de la " dotation globale d'équipement ".

Avec les meilleures raisons du monde, par souci d'équité ou nécessité de compensation sans doute, mais aussi pour corriger les distractions passées et les effets pervers, nous avons construit une tuyauterie inextricable, planté au cours des années une jungle de ratios.

Hoquet législatif encore, de caractère plus anecdotique : l'affaire des paquets de cigarettes.

L'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 2003 " visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes " a interdit " la vente, la distribution ou l'offre à titre gratuit de paquets de moins de dix-neuf cigarettes ".

Le choix du nombre dix-neuf n'était pas arbitraire, puisqu'il correspondait fidèlement à une recommandation du Conseil de l'Union européenne de 2002, qui invitait les Etats membres à interdire la vente des cigarettes " à l'unité ou en paquets de moins de 19 unités ".

Pourtant, un amendement à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 porte ce nombre de 19 à 20, au motif que certains industriels ont mis à la vente des paquets contenant exactement 19 cigarettes.

Fort bien, mais ce comportement, si choquant qu'il puisse paraître, était prévisible depuis le début.

Pourquoi alors ne pas avoir fixé d'emblée le nombre minimal de cigarettes à 20 en 2003 ?

Pourquoi ce bégaiement de la loi qui a conduit, en l'espèce, à introduire un " cavalier " dans la loi de financement de la sécurité sociale ?

Sans du tout me prononcer sur leur bien fondé, pourquoi légiférer à répétition sur des allègements temporaires de la fiscalité des donations entre vifs ? N'est-ce pas compromettre la lisibilité d'un dispositif que l'on veut pourtant incitatif ?

Le législateur revient sur son ouvrage :

- soit pour l'assouplir, ayant le sentiment d'avoir été trop rigide,

- soit, à l'inverse, pour le resserrer ou l'étoffer, ayant le sentiment de n'être pas entendu.

Dans les deux cas, le remords ne trouve-t-il pas sa source dans l'impréparation des dispositions initiales ?

La deuxième hypothèse évoquée (c'est-à-dire la réitération, l'explicitation ou le renforcement de la règle) est assez fréquente en matière pénale et en droit du travail.

Elle trouve fréquemment son explication dans les différends et malentendus qui surgissent entre le législateur et le juge.

La jurisprudence est souvent mal perçue par le législateur ; la loi est souvent mal reçue par le juge.

Tout cela est fâcheux pour la démocratie, car il ne faut pas confondre séparation des pouvoirs et lutte des pouvoirs.

La séparation des pouvoirs permet une bonne division du travail démocratique.

La lutte entre pouvoirs provoque la paralysie et le discrédit des institutions démocratiques.

Lorsque de telles situations se produisent, il faut briser le cycle conflictuel.

Et le dénouement ne peut se trouver, je le dis avec franchise, que dans la maxime classique : force doit rester à la loi.

*

* *

Un troisième vice de la législation contemporaine est son manque de clarté et d'intelligibilité.

Certes, la sanction des " incompétences négatives " et, depuis 1999, l'objectif de valeur constitutionnelle d'" accessibilité " et d'" intelligibilité " de la loi, permettent déjà de lutter, sur un terrain constitutionnel, contre le défaut de clarté et d'intelligibilité de la loi.

Nous l'avons maintenant jugé à plusieurs reprises : la loi doit être précise et claire, ce qui ne veut pas dire encombrée de détails.

Le législateur doit donc adopter des dispositions compréhensibles et des formules non équivoques, afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire.

Il ne saurait 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.

Sont donc contraires à la Constitution les dispositions dont l'impact sur l'ordonnancement juridique est incertain.

C'est au législateur de déterminer le champ d'application et la portée de la loi.

Il ne peut se défausser sur les autorités administratives et juridictionnelles appelées à intervenir par la suite.

Ainsi, le Conseil a censuré en 2004 une disposition de loi qui renvoyait à une loi ultérieure pour son application.

Le renvoi à une loi ultérieure est parfois nécessaire pour des raisons de coordination juridique (par exemple entre loi ordinaire et loi de finances).

En revanche, il ne peut être utilisé de façon dilatoire, surtout dans des matières touchant aux libertés publiques.

Le législateur ne peut faire mine de régler un problème tout en le différant.

En posant un principe général, en termes qui étaient au demeurant vagues et ambigus en l'espèce, et en renvoyant à des lois futures le soin d'apporter tous éclaircissements, le législateur a fait en quelque sorte de la loi future une " loi d'application " de la loi présente (comme il y a des décrets d'application).

Ce faisant (ou plutôt ne faisant pas), le législateur est resté en-deçà de sa compétence.

*

* *

J'en viens maintenant à une dérive de la loi contre laquelle, je l'avoue, je ne peux retenir une sorte de colère sacrée : les dispositions non normatives, si bien appelées " neutrons législatifs " par mon ami et maître Jean Foyer.

Le président de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré, n'est pas en reste, puisque lui aussi, en juin 2004, fustigeait la multiplication des " lois déclaratives, qui contribuent à l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées ".

Le Vice-Président du Conseil d'Etat a porté un jugement identique en 2001 dans un article qui a connu un certain retentissement. Cette prise de position a été injustement critiquée, car, en rendant publique son appréciation, Renaud Denoix de Saint-Marc était parfaitement dans son rôle.

Tous trois ont raison.

La loi n'est pas faite pour affirmer des évidences, émettre des vœux ou dessiner l'état idéal du monde (en espérant sans doute le transformer par la seule grâce du verbe législatif ?).

La loi ne doit pas être un rite incantatoire.

Elle est faite pour fixer des obligations et ouvrir des droits.

En allant au-delà, elle se discrédite.

Mais, pour s'en tenir au rôle qui est le sien, tout son rôle et rien que son rôle, le législateur doit :

- apprendre à résister à la " demande de loi ",
- s'interdire de faire de la loi un instrument de communication.

Or, je le dis solennellement, tel n'est pas toujours le cas aujourd'hui, tant s'en faut.

La dégénérescence de la loi en instrument de la politique spectacle, la loi d'affichage, nous en avons eu des illustrations récentes, et pas seulement dans des amendements parlementaires, pas seulement dans des propositions de loi adoptées au creux propice de niches parlementaires...

Comment qualifier autrement que de " disposition d'affichage " telle mesure économique à finalité incitative si complexe et si peu attractive :

- qu'on peut douter de son utilisation future,
- et qu'elle ne semble placée dans un projet de loi que pour signifier à l'opinion que les pouvoirs publics prennent en charge un problème qui la trouble ?

Comment ne pas avoir l'impression, parfois, que l'on veut une " grande loi " sur tel sujet majeur, avant d'avoir une idée bien définie de son contenu ? Et que, lorsqu'elle est finalement promulguée, la " grande loi " est devenue un catalogue de mesures utiles certes, mais hétéroclites et très en retrait de l'exaltant dessein premier ?

En considérant que la loi devait être non seulement précise mais également " revêtue d'une portée normative ", le Conseil constitutionnel a manifesté sa volonté de lutter contre cette évolution délétère.

" La loi est l'expression de la volonté générale " énonce l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Il faut en tirer les conséquences.

Ces conséquences, les voici :

Sous réserve des dispositions particulières prévues par la Constitution (je pense aux " lois de programme " en matière économique et sociale, ou aux annexes des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale), la loi a pour vocation d'énoncer des règles.

Jusqu'à présent, le Conseil s'est abstenu de censurer les dispositions non normatives, considérant que, dépourvues d'effets juridiques, elles ne pouvaient être utilement arguées d'inconstitutionnalité.

De fait, les dispositions non normatives ne créent pas, en apparence du moins, de difficultés aussi graves que les dispositions dont la portée normative est incertaine.

Elles semblent se fondre dans un " bruit législatif ", sans conséquence fâcheuse du point de vue de la sécurité juridique ou de la séparation des pouvoirs.

Cette jurisprudence a été critiquée comme trop compréhensive à l'égard de la " loi bavarde ", à l'égard d'un droit qualifié de " mou ", voire de " gazeux ".

Cette critique était juste et nous l'avons entendue.

Un universitaire, par ailleurs commentateur avisé de nos décisions, le professeur Bertrand Mathieu, a dénoncé en ces termes les formules législatives non normatives :

" Non seulement elles affaiblissent la portée des lois en général, mais encore elles contribuent à écarter les problèmes sans les résoudre. Le verbe remplace l'action, le problème est censé être résolu car on a gravé son intention de le résoudre dans le marbre de la loi. C'est en fait à un subterfuge, à un trompe l'oeil que l'on a recours. La confiance des citoyens dans la loi ne peut qu'en être gravement affectée. C'est alors le juge qui crée le droit, indépendamment des bavardages et des transparences de la loi ".

Avant lui, comme vous le rappeliez, Monsieur le Président de la République, à l'occasion du bicentenaire du Code civil, le grand Portalis écrivait déjà : " Il ne faut point de lois inutiles ; elles affaiblissent les lois nécessaires " et aussi : " La loi permet ou elle défend, elle ordonne, elle établit, elle punit ou elle récompense ".

Tout est dit.

Cette façon d'amollir la loi de considérations générales et de voeux pieux est un phénomène moderne.

J'ai fait procéder à un recensement exhaustif de la centaine d'occurrences du mot " loi " figurant dans nos textes de rang constitutionnel.

Ce recensement fait apparaître que la loi est le sujet de verbes ayant tous un contenu " décisoire " (détermine, fixe, ordonne, régit, réglemente, autorise, défend, exclut etc.).

La seule exception (d'ailleurs symptomatique) figure au dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution, issu de la révision du 8 juillet 1999, aux termes duquel : " La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ".

Le Conseil constitutionnel est donc prêt à censurer désormais les " neutrons législatifs ".

*

* *

On peut bien sûr ironiser sur une politique jurisprudentielle soucieuse à ce degré de la qualité de la législation.

N'est-ce pas là réduire le rôle du Conseil constitutionnel à des tâches un peu subalternes ?

Pour trois raisons au moins, cette ironie n'est pas de mise.

En premier lieu, il va de soi que notre Conseil conservera la " hauteur de vue " indispensable en pareille matière.

En deuxième lieu, le souci de veiller à la bonne législation ne dispense nullement notre collègue d'assurer ses missions les plus fondamentales :

- de gardien des libertés publiques et des grands principes substantiels inscrits dans la Constitution,

- et de régulateur du bon fonctionnement des pouvoirs publics.

Mais surtout, il faut comprendre que la qualité de la législation n'est pas une simple question technique.

Sa dégradation est un mal profond qui peut porter atteinte aux fondements mêmes de l'Etat de droit.

" Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite ", pouvait-on lire en 1991 dans un rapport du Conseil d'Etat.

Ne prêtons pas à notre tour une oreille distraite à cet avertissement.

La règle commune que constitue la loi doit rester une règle.

A propos du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Conseil a jugé que nul ne saurait s'exonérer de cette règle commune en se prévalant de ses croyances religieuses.

Cette décision livre, au passage, la définition constitutionnelle du principe de laïcité.

Elle reprend presque mot pour mot la formule utilisée cinq ans plus tôt à propos de la Charte du Conseil de l'Europe sur les langues minoritaires :

Nul ne peut s'affranchir de la règle commune en invoquant son appartenance à un groupe ethnique ou linguistique.

Autrement dit : le communautarisme n'a tout simplement pas sa place dans notre ordre constitutionnel.

Mais comment protéger la règle commune des tentations communautaristes si, pour reprendre l'expression du Conseil d'Etat, nul ne lui prête plus attention ?

*

* *

Clarté et normativité de la loi, cela ne veut pas dire que la loi dise tout.

D'abord, il existe d'autres instruments de régulation sociale que la loi. Pour être moins solennels, ils ne sont pas toujours moins efficaces.

*

* *

Par ailleurs, il faut désormais lutter plus activement contre les intrusions de la loi dans le domaine réglementaire.

C'est une de mes convictions les plus profondes et j'agirai dans ce sens jusqu'à la fin de mon mandat, en mars 2007.

Que la loi empiète occasionnellement sur le domaine réglementaire, voilà qui est compréhensible dans certaines hypothèses :

- Par exemple, afin de combler un " interstice " des textes, pour la commodité des administrés et des administrations : on rejoint ici l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité du droit ;

- Pour des motifs politiques aussi, lorsque le Parlement veut trancher lui-même des questions qui, pour être de nature réglementaire en droit strict, n'en ont pas moins de grandes implications pour la population.

Nous avons admis depuis 1982 que de tels chevauchements de la loi sur le décret n'appelaient pas de censure.

Le Gouvernement ne manque d'ailleurs pas de moyens de faire respecter ses prérogatives :

- que ce soit au cours du débat parlementaire,

- ou après l'adoption de la loi, avec la procédure de déclassement,

- et, surtout, grâce à la refonte des codes, comme le Conseil l'y a incité avec succès, ce dont je me félicite, en ayant une pensée de gratitude pour l'œuvre admirable du Président Braibant.

Toutefois, le mal est profond : l'article 37 de la Constitution, qui fonde le pouvoir réglementaire autonome du Gouvernement, se vide de son contenu depuis une trentaine d'années.

Nous portons tous notre part de responsabilité dans ce phénomène qui, depuis les années 1970, a vu la loi se gonfler de détails réglementaires.

Peut-être le Conseil constitutionnel doit-il faire son autocritique à cet égard.

N'a-t-il pas contribué lui aussi, au cours des années, à vider l'article 37 de son contenu et à pousser le législateur à surcharger la loi :

- en interprétant trop extensivement l'article 34 de la Constitution, qui énumère les sujets réservés à la loi ?

- en assimilant la notion de " principes fondamentaux " à celle de " règles " (pourtant explicitement distinguées par l'article 34 de la Constitution) ?

- ou en décelant trop prestement une " incompétence négative " dans le seul fait qu'un encadrement législatif soit " taisant " sur tel ou tel point ?

N'est-il pas résulté en partie de cette jurisprudence une hypertrophie de la loi, dont les conséquences redoutables sont l'instabilité des textes et la surcharge de l'ordre du jour des assemblées ?

Une chose est que la loi soit claire, précise et normative, ce sur quoi nous devons redoubler de vigilance et de sévérité.

Une autre qu'elle soit surchargée de détails.

Il faut donc revenir à l'esprit des institutions, à la lecture qu'en faisait leur fondateur en 1958.

C'est difficile, parce qu'il faudra renverser la tendance assez démagogique des trente dernières années.

Ce n'est pas impossible, car :

- un tel infléchissement de jurisprudence ne se fera pas du jour au lendemain,

- et que, diminuant le risque de censure pour " incompétence négative ", il ne s'opèrera pas aux dépens du législateur.

[...]

Annexe 2

Textes constitutionnels fondant les décisions du Conseil

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

Article IV

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société, la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

Article V

La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

Article VI

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

Article VIII

La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

Article XIV

Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Article XVI

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

Constitution du 4 octobre 1958

Article 3

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

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

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Article 34

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;

- la création de catégories d'établissements publics ;

- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;

- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

Article 37

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

Article 39

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.

Article 40

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Article 41

S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

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.

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

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

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

Article 47

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Article 47-1

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Article 70

Le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.

Annexe 3

Tableau des principales dispositions censurées commentées dans l'étude

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
<p>Article 14-III de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier</p> <p>(décision n° 85-191 DC)</p>	<p>Incompétence négative</p>	<p>Quand la prime de remboursement prévue à l'émission ou lors de l'acquisition originelle du droit excède 10 pour 100 du nominal ou quand le contrat d'émission d'un emprunt obligataire prévoit une capitalisation partielle ou totale des intérêts, la prime ou l'intérêt sont imposés après une répartition par annuité. Cette règle s'applique également à la retenue à la source quand elle est exigible et au crédit d'impôt correspondant.</p> <p>Toutefois, elle ne s'applique pas aux titres émis par l'Etat dont le porteur a la possibilité d'obtenir la conversion dans les trois ans suivant l'émission.</p>
<p>Article 3-II de la loi n° 85-1361 du 23 décembre 1985 modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle</p> <p>(décision n° 85-198 DC)</p>	<p>Incompétence négative (Silence de la loi)</p>	<p>L'établissement public de diffusion peut installer et exploiter sur les toits, terrasses et superstructures des propriétés bâties publiques ou privées, les moyens de diffusion par voie hertzienne et poser les équipements nécessaires à leur fonctionnement.</p> <p>L'installation des moyens de diffusion par voie hertzienne et la pose des équipements ne peuvent faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever.</p> <p>Lorsque pour l'étude, la réalisation et l'exploitation des installations, l'introduction des agents de l'établissement public de diffusion est nécessaire, elle est autorisée par le président du tribunal de grande instance statuant comme en matière de référé.</p> <p>Il n'est dû au propriétaire d'autre indemnité que celle correspondant au préjudice résultant des travaux d'installation, de pose ou d'entretien des moyens de diffusion par voie hertzienne ou des équipements nécessaires à leur fonctionnement. Cette indemnité, à défaut d'arrangement amiable, est fixée par le tribunal administratif. Les actions en indemnités sont prescrites dans le délai de deux ans à compter du jour où les travaux ont pris fin.</p>

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
<p>IV de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-37 relative à la réduction négociée du temps de travail</p> <p>(décision n° 99-423 DC)</p>	<p>Incompétence négative</p>	<p>Après le premier alinéa de l'article L. 321-4-1 du code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« L'employeur, préalablement à l'établissement du plan social et à sa communication en application de l'article L. 321-4 aux représentants du personnel, doit avoir conclu un accord de réduction du temps de travail portant la durée collective du travail des salariés de l'entreprise à un niveau égal ou inférieur à trente-cinq heures hebdomadaires ou à 1600 heures sur l'année, ou, à défaut, avoir engagé sérieusement et loyalement des négociations tendant à la conclusion d'un tel accord. »</p>
<p>Article 14 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre mer</p> <p>(décision n° 2000-435 DC)</p>	<p>Pas énoncée de façon claire et précise</p>	<p>Dans les départements d'outre-mer, sauf dérogation motivée de la Commission nationale d'équipement commercial, l'autorisation demandée ne peut être accordée, que celle-ci concerne l'ensemble du projet ou une partie seulement, lorsqu'elle a pour conséquence de porter au-delà d'un seuil de 25 %, sur l'ensemble du territoire du département ou d'un pays de ce département ou d'une agglomération au sens des articles 25 et 26 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ou d'augmenter, si elle est supérieure à ce seuil au-delà duquel la demande est automatiquement rejetée, qu'il s'agisse d'un ou de plusieurs transferts, changements d'activité, extensions, ou toute opération de concentration, la surface totale des grandes et moyennes surfaces de détail dans lesquelles sont mis en vente des produits alimentaires, ou la part de son chiffre d'affaires annuel hors taxes incluant toutes les ventes au détail sur place, par correspondance ou par tout autre moyen de communication, et appartenant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit à une même enseigne ; - soit à une même société, ou une de ses filiales, ou une société dans laquelle l'un des associés du groupe possède une fraction du capital comprise entre 10 % et 50 %, ou une société contrôlée par

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
		<p>cette même société au sens de l'article L. 233-3 ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit contrôlée directement ou indirectement par au moins un associé du groupe exerçant sur elle une influence au sens de l'article L. 233-16, ou ayant un dirigeant de droit ou de fait commun.
<p>Article 7 de la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs</p> <p>(décision n° 2003-475 DC)</p>	<p>Contraire à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi et au principe de loyauté du suffrage</p>	<p>Le libellé et, le cas échéant, la dimension des caractères des bulletins doivent être conformes aux prescriptions légales ou réglementaires édictées pour chaque catégorie d'élection :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour les élections au scrutin majoritaire, les bulletins de vote ne peuvent comporter aucun nom propre autre que celui du ou des candidats ; - pour les élections au scrutin de liste, les listes présentées dans chacune des circonscriptions départementales ou régionales peuvent prendre une même dénomination afin d'être identifiées au niveau national. Il peut s'agir du nom d'un groupement ou parti politique et, le cas échéant, de celui de son représentant.
<p>Article 2 de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (3° de l'article 9 de la loi du 6 janvier 1978)</p> <p>(décision n° 2004-499 DC)</p>	<p>Incompétence négative</p>	<p>Les traitements de données à caractère personnel relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté ne peuvent être mis en place que par : [...]</p> <p>3° Les personnes morales victimes d'infractions ou agissant pour le compte desdites victimes pour les stricts besoins de la prévention et de la lutte contre la fraude ainsi que de la réparation du préjudice subi, dans les conditions prévues par la loi.</p>

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
<p>Article 4 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (article L. O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales)</p> <p>(décision n° 2004-500 DC)</p>	<p>Non-respect du principe de clarté de la loi ni de l'exigence de précision</p>	<p>Pour chaque catégorie, la part des ressources propres <u>est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées.</u> Elle¹ ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.</p>
<p>II de l'article 7 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école</p> <p>(décision n° 2005-512 DC)</p>	<p>Absence de portée normative</p>	<p>L'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves.</p> <p>Compte tenu de la diversité des élèves, l'école doit reconnaître et promouvoir toutes les formes d'intelligence pour leur permettre de valoriser leurs talents.</p> <p>La formation scolaire, sous l'autorité des enseignants et avec l'appui des parents, permet à chaque élève de réaliser le travail et les efforts nécessaires à la mise en valeur et au développement de ses aptitudes, aussi bien intellectuelles que manuelles, artistiques et sportives. Elle contribue à la préparation de son parcours personnel et professionnel.</p>
<p>Article 78 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006</p> <p>(décision n° 2005-530 DC)</p>	<p>Complexité excessive</p>	<p>I. – Après le II de la section V du chapitre I^{er} du titre I^{er} de la première partie du livre 1^{er} du code général des impôts, il est créé un II bis ainsi rédigé :</p> <p>« II bis. – Plafonnement de certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu</p> <p>« Art. 200-0 A.– 1. Le total des avantages fiscaux mentionnés au 2 ne peut pas procurer une réduction du montant de l'impôt dû supérieure à 8 000 € ou 13 000 € pour les foyers dont au moins l'un des membres est titulaire de la carte d'invalidité prévue à</p>

¹ Les mots soulignés ont été déclarés contraires à la Constitution.

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
		<p>l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles ou qui comptent à charge au moins un enfant donnant droit au complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale.</p> <p>« Ces plafonds sont majorés de 1 000 € par enfant à charge au sens des articles 196 et 196 B et au titre de chacun des membres du foyer fiscal âgé de plus de soixante-cinq ans. Le montant de 1 000 € est divisé par deux pour les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents.</p> <p>« 2. Pour l'application du 1, les avantages suivants sont pris en compte :</p> <p>« a) L'avantage en impôt procuré par la déduction au titre de l'amortissement prévue au h du 1° du I de l'article 31, pratiquée au titre de l'année d'imposition ;</p> <p>« b) L'avantage en impôt procuré par la déduction au titre de l'amortissement prévue à l'article 31 bis, pratiquée au titre de l'année d'imposition ;</p> <p>« c) L'avantage en impôt procuré par le montant du déficit net foncier défini à l'article 28, obtenu en application du deuxième alinéa du 3° du I de l'article 156, diminué de 10 700 € et d'une fraction des dépenses effectuées pour la restauration des logements, égale aux trois-quarts pour les immeubles situés dans une zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, aux deux tiers pour les immeubles situés dans un secteur sauvegardé et qui font l'objet des protections prévues au a) du III de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme ou dont la modification est soumise au b) du même III, et à la moitié pour les autres immeubles ;</p> <p>« d) Les réductions et crédits d'impôt sur le revenu, à l'exception de ceux mentionnés aux articles 199 ter, 199 quater B, 199 quater C, 199 quater F, 199 septies, 199 undecies A, 199 undecies B, 199 terdecies-0 B, 199 quindecies, 199 octodécies, 200, 200 quater A,</p>

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
		<p>200 sexies, 200 octies, 200 decies, 238 bis, 238 bis-0 AB, aux 2 à 4 du I de l'article 197, des crédits d'impôt mentionnés à la section II du chapitre IV du présent titre, du crédit correspondant à l'impôt retenu à la source à l'étranger ou à la décote en tenant lieu, tel qu'il est prévu par les conventions internationales.</p> <p>« 3. L'avantage en impôt procuré par les dispositifs mentionnés aux a à c du 2 est égal au produit du montant total des déductions et déficits concernés par le taux moyen défini au 4.</p> <p>« 4. Le taux moyen mentionné au 3 est égal au rapport existant entre :</p> <p>« a) Au numérateur, le montant de l'impôt dû majoré des réductions et crédits d'impôt imputés avant application des dispositions du 1 et du prélèvement prévu à l'article 125 A ;</p> <p>« b) Au dénominateur, la somme algébrique des revenus catégoriels nets de frais professionnels soumis à l'impôt sur le revenu selon le barème défini à l'article 197 :</p> <p>« – diminuée du montant des déficits reportables sur le revenu global dans les conditions prévues au premier alinéa du I de l'article 156, de la fraction de contribution sociale généralisée mentionnée au II de l'article 154 quinquies, des sommes visées aux 2° et 2° ter du II de l'article 156 et de celles admises en déduction en application du I de l'article 163 quaterdecies ;</p> <p>« – majorée des revenus taxés à un taux proportionnel et de ceux passibles du prélèvement mentionné à l'article 125 A.</p> <p>« Lorsque le taux déterminé selon les règles prévues aux alinéas précédents est négatif, l'avantage mentionné au 3 est égal à zéro.</p> <p>« 5. L'excédent éventuel résultant de la différence entre le montant d'avantage obtenu en application des 2 et 3 et le montant maximum d'avantage défini au 1 est ajouté au montant de l'impôt dû ou vient en diminution de la restitution d'impôt.</p>

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
		<p>« En cas de remise en cause ultérieure de l'un des avantages concernés par le plafonnement défini au 1, le montant de la reprise est égal au produit du montant de l'avantage remis en cause par le rapport existant entre le montant du plafond mentionné au 1 et celui des avantages obtenus en application des 2 et 3. »</p> <p>II.– Les conditions dans lesquelles les investissements visés aux articles 199 undecies A et 199 undecies B du code général des impôts pourront être pris en compte dans le plafonnement prévu à l'article 200-0 A du même code, seront fixées après la transmission par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat du rapport d'évaluation prévu à l'article 38 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer. Ce rapport sera établi par une commission d'évaluation composée, dans des conditions définies par décret, notamment de parlementaires.</p> <p>III. – Les articles 163 septdecies et 163 octodecies A du code général des impôts deviennent respectivement les articles 199 unvicies et 199 duovicies du même code et sont ainsi modifiés :</p> <p>A. – Dans l'article 199 unvicies :</p> <p>1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :</p> <p>« Les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B bénéficient, au titre des souscriptions en numéraire au capital des sociétés définies à l'article 238 bis HE, d'une réduction de leur impôt sur le revenu égale à 40 % du montant des sommes effectivement versées, retenues dans la limite de 25 % du revenu net global et dans la limite annuelle de 18 000 €. Les dispositions du 5 du I de l'article 197 sont applicables. » ;</p> <p>2° Dans le deuxième alinéa, le mot : « déduction » est remplacé par les mots : « réduction d'impôt » ;</p> <p>3° Dans le troisième alinéa, les mots : « le montant des sommes déduites est ajouté au revenu net global » sont remplacés par les</p>

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
		<p>mots : « la réduction d'impôt obtenue dans les conditions mentionnées au premier alinéa est ajoutée à l'impôt dû au titre » ;</p> <p>B. – Dans l'article 199 duovicies :</p> <p>1° Dans le I :</p> <p>a) Dans le premier alinéa :</p> <ul style="list-style-type: none">– après les mots : « personnes physiques », sont insérés les mots : « domiciliées en France au sens de l'article 4 B » ;– les mots : « déduire de leur revenu net global une somme égale au montant de leur souscription » sont remplacés par les mots : « bénéficiaire d'une réduction d'impôt égale à 40 % du montant de leur souscription », et sont ajoutés les mots : «, retenu dans la limite d'un plafond annuel de 30 000 € » ; <p>b) Dans le deuxième alinéa, les mots : « La déduction est opérée, dans la limite annuelle de 30 000 €, sur le revenu net global » sont remplacés par les mots : « La réduction d'impôt s'impute sur l'impôt », et l'alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Lorsque la réduction d'impôt excède le plafond mentionné au 1 de l'article 200-00 A, la fraction de la réduction d'impôt excédant ce plafond s'impute, dans la limite dudit plafond, sur l'impôt dû au titre des trois années suivantes. » ;</p> <p>c) Dans le troisième alinéa, le mot : « déduction » est remplacé par les mots : « réduction d'impôt », et, après la première phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Lorsque la réduction d'impôt excède le plafond mentionné au 1 de l'article 200-0 A, la fraction de la réduction d'impôt excédant ce plafond s'impute, dans la limite dudit plafond, sur l'impôt dû au titre des trois années suivantes. » ;</p> <p>d) Dans le quatrième alinéa :</p> <ul style="list-style-type: none">– dans la première phrase, les mots : « Le montant des sommes déduites » sont remplacés par les mots : « La réduction d'impôt

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
		<p>obtenue », et les mots : « ajouté au revenu net global » sont remplacés par les mots : « ajoutée à l'impôt sur le revenu » ;</p> <p>– dans la deuxième phrase, le mot : « déduction » est remplacé par les mots : « réduction d'impôt », et le mot : « opérée » est remplacé par le mot : « obtenue » ;</p> <p>e) Dans le cinquième alinéa, le mot : « deuxième » est remplacé par le mot : « premier » ;</p> <p>f) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé : « Les dispositions du 5 du I de l'article 197 sont applicables. » ;</p> <p>2° Dans le II :</p> <p>a) Dans le quatrième alinéa, le mot : « déduction » est remplacé par les mots : « réduction d'impôt » ;</p> <p>b) Dans le cinquième alinéa, la référence : « 163 septdecies, » est supprimée, et le mot et la référence : « et 199 terdecies A » sont remplacés par les références : « , 199 terdecies A et 199 unvicies » ;</p> <p>c) Dans le dernier alinéa, le mot : « déduction » est remplacé par les mots : « réduction d'impôt » ; le mot : « effectuée » est remplacé par le mot : « obtenue », et les mots : « des sommes déduites est ajouté au revenu net global » sont remplacés par les mots : « de la réduction d'impôt est ajouté à l'impôt sur le revenu dû au titre » ;</p> <p>3° Dans le deuxième alinéa du II bis, le mot : « déduction » est remplacé par les mots : « réduction d'impôt ».</p> <p>IV. – Le code général des impôts est ainsi modifié :</p> <p>A. – Dans l'article 163 quinquies D, la référence : « 163 septdecies » est remplacée par la référence : « 199 unvicies » ;</p> <p>B. – Dans le 4 du I de l'article 150-0 A, les mots : « du montant repris en application de l'article 163 octodecies A » sont remplacés par les mots : « des sommes ayant ouvert droit à une réduction d'impôt lorsque celle-ci a été reprise conformément au quatrième alinéa du I de l'article 199 duovicies » ;</p>

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
		<p>C.- Dans l'article 150-0 D :</p> <p>1° Dans le deuxième alinéa du 12, la référence : « 163 octodécies A » est remplacée par la référence : « 199 duovicies » ;</p> <p>2° Le b du 13 est ainsi rédigé :</p> <p>« b) Des sommes ayant ouvert droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 unvicies ; »</p> <p>3° Le c du 13 est ainsi rédigé :</p> <p>« c) Des sommes ayant ouvert droit à la réduction d'impôt en application de l'article 199 duovicies ; »</p> <p>D. – Dans l'article 199 terdecies-0 A :</p> <p>1° Le premier alinéa du II est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Ils ouvrent droit à la réduction d'impôt au titre de l'année même où ils sont effectués et, lorsque la réduction d'impôt excède le plafond mentionné au 1 de l'article 200-0 A, dans la limite dudit plafond, au titre de l'année suivante à raison de l'excédent. » ;</p> <p>2° Dans le premier alinéa du III, les mots : « aux articles 163 septdecies et » sont remplacés par les mots : « à l'article » ; les mots : « à la réduction d'impôt prévue à l'article » sont remplacés par les mots : « aux réductions d'impôt prévues aux articles », et, après la référence : « 199 undecies A », est insérée la référence : « et 199 duovicies » ;</p> <p>3° Dans le quatrième alinéa du IV, les mots : « l'application de la déduction prévue à l'article 163 octodécies A » sont remplacés par les mots : « la réduction d'impôt prévue à l'article 199 duovicies », et les mots : « déduction ou de l'option » sont remplacés par les mots : « réduction d'impôt ou de l'option précitée » ;</p> <p>E. – Dans l'article 238 bis HE, les mots : « de l'impôt sur le revenu ou » sont supprimés, et les mots : « aux articles 163 septdecies et » sont remplacés par les mots : « à l'article »</p>

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
		<p>F. – Dans l'article 238 bis HH, la référence : « 163 septdecies » est remplacée par la référence : « 199 unvicies » ;</p> <p>G. – Dans l'article 238 bis HK, la référence : « 163 septdecies » est remplacée par la référence : « 199 unvicies » ;</p> <p>H. – Dans l'article 238 bis HL, les mots : « des articles 163 septdecies ou » sont remplacés par les mots : « de l'article » ; les mots : « au revenu net global ou » sont supprimés ; les mots : « de l'année ou » sont supprimés, et sont ajoutés les mots : « ou la reprise de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 unvicies l'année au cours de laquelle elle a été opérée » ;</p> <p>I. – Le 1° du IV de l'article 1417 est ainsi modifié :</p> <p>1° Le a est abrogé ;</p> <p>2° Dans le c, la référence : « à l'article 81 A » est remplacée par la référence : « aux articles 81 A et 81 B » ;</p> <p>3° Il est ajouté un e ainsi rédigé :</p> <p>« e) Du montant des cotisations ou des primes déduites en application de l'article 163 quatervicies. »</p> <p>V. – A. – Les dispositions des I et IV s'appliquent aux avantages procurés :</p> <p>1° Par les réductions et crédits d'impôt sur le revenu, au titre des dépenses payées, des investissements réalisés ou des aides accordées à compter du 1^{er} janvier 2006 ;</p> <p>2° Par la déduction au titre de l'amortissement prévue au h du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts des logements acquis neufs ou en état futur d'achèvement à compter du 1^{er} janvier 2006 et des logements que le contribuable a fait construire et qui ont fait l'objet, à compter de cette date, d'une déclaration d'ouverture de chantier. Il y a lieu également de tenir compte des avantages procurés par les locaux affectés à un usage autre que l'habitation acquis à compter du 1^{er} janvier 2006 et que le contribuable transforme en logement ainsi que par les logements acquis à compter de cette date que le</p>

Disposition censurée	Motif de la censure	Texte de la disposition censurée
		<p>contribuable réhabilite en vue de leur conférer des caractéristiques techniques voisines de celles des logements neufs ;</p> <p>3° Par la déduction au titre de l'amortissement prévue à l'article 31 bis du même code, au titre des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital réalisées à compter du 1^{er} janvier 2006 ;</p> <p>4° Par le montant du déficit net foncier des logements pour lesquels s'appliquent les dispositions du deuxième alinéa du 3° du I de l'article 156 du même code, au titre des immeubles pour lesquels une demande de permis de construire ou une déclaration de travaux a été déposée à compter du 1^{er} janvier 2006.</p> <p>B.– Les dispositions du I ne s'appliquent pas aux avantages procurés par la déduction au titre de l'amortissement prévue au h du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts des logements acquis neufs ou en état futur d'achèvement entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} juillet 2006 lorsque la demande de permis de construire de ces logements a été déposée avant le 1^{er} novembre 2005 et que leur achèvement est intervenu avant le 1^{er} juillet 2007.</p> <p>Il en est de même pour la déduction au titre de l'amortissement des logements que le contribuable fait construire lorsque la demande de permis de construire de ces logements a été déposée avant le 1^{er} novembre 2005 et que leur achèvement est intervenu avant le 1^{er} juillet 2007.</p> <p>C. – Les dispositions du III s'appliquent aux souscriptions en numéraire au capital des sociétés définies à l'article 238 bis HE du code général des impôts et aux pertes en capital résultant de souscriptions en numéraire au capital de sociétés mentionnées à l'article 199 duvicies du même code, effectuées à compter du 1^{er} janvier 2006. Les dispositions des articles 163 septdecies et 163 octodecies A du même code continuent de s'appliquer aux souscriptions en numéraire effectuées avant cette date.</p>

Annexe 4

Extraits des principales décisions du Conseil constitutionnel citées

Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982

Loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 4

Le Conseil constitutionnel,

[...]

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Oùï le rapporteur en son rapport ;

[...]

Considérant [...] que, si les articles 34 et 37, alinéa 1er, de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des articles 37, alinéa 2, et 41 ; que la procédure de l'article 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle de l'article 37, alinéa 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret ; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif ; qu'il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en oeuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi ; que, dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution ;

[...]

Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998

Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail

[...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu la loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998 ;

Vu le code du travail ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 2 juin 1998 ;

Vu les observations en réplique présentées par les auteurs de la saisine, enregistrées le 8 juin 1998 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR LES GRIEFS TIRES DE LA MECONNAISSANCE DE L'EXIGENCE CONSTITUTIONNELLE DE "CLARTE DE LA LOI" ET DE L'INCOMPETENCE NEGATIVE DU LEGISLATEUR :

Considérant que, pour mettre en cause la constitutionnalité de la loi tout entière, les requérants soutiennent que le législateur n'a pas fixé lui-même le contenu exact de la réforme de la durée légale du travail effectif qu'il a entendu instaurer ; qu'ils font valoir, en s'appuyant sur la combinaison des articles 1er et 13, que le législateur se serait en effet engagé à modifier, avant leur entrée en vigueur, les règles relatives à cette durée dont l'application est différée en 2000 ou 2002, selon l'effectif des entreprises, "en fonction des résultats de mesures d'incitation qui sont elles-mêmes déterminées dans la perspective d'une réforme incertaine" ; qu'en recourant à pareille "technique législative ..., qui consiste à annoncer la règle nouvelle tout en la retenant", le législateur serait resté en-deçà de la compétence que lui confère l'article 34 de la Constitution ; que rendre ainsi le "contenu de la règle qui devra s'appliquer incertain", serait en outre "de nature à faire naître dans l'esprit des destinataires de la loi, l'idée erronée que les éléments de la loi sont d'ores et

déjà fixés", ce qui contrevient, selon les requérants, à l'"exigence constitutionnelle de clarté de la loi" ;

Considérant que les requérants soulignent, par ailleurs, qu'en renvoyant à des textes réglementaires ou à des conventions le soin de fixer certaines mesures, le législateur aurait également méconnu l'étendue de sa compétence ; qu'ils précisent que seraient ainsi entachés d'incompétence négative les troisième et cinquième alinéas du VI de l'article 3, ainsi que les VII et VIII du même article ;

Considérant qu'il découle de l'article 34 de la Constitution que relève du domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ; qu'il est à tout moment loisible au législateur, dans le domaine qui lui est ainsi assigné, d'apprécier l'opportunité de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

Considérant, en premier lieu, que l'article 1er critiqué fixe au 1^{er} janvier 2000 ou au 1er janvier 2002, selon l'effectif des entreprises en cause, l'entrée en vigueur de la réduction de la durée légale de travail effectif des salariés de trente-neuf heures à trente-cinq heures par semaine ; qu'il était loisible au législateur, sans méconnaître aucun principe, ni aucune règle constitutionnelle, de donner à cette mesure, qui, en l'état, est définie de façon suffisamment claire et précise pour satisfaire aux exigences découlant de l'article 34 de la Constitution, un effet différé ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'article 13 de la loi dispose que le Gouvernement présentera au Parlement, au plus tard le 30 septembre 1999, après concertation avec les partenaires sociaux, un rapport établissant le bilan de l'application de la loi ; qu'il précise que ce bilan portera sur le déroulement et les conclusions des négociations relatives à la réduction conventionnelle de la durée du travail prévues à l'article 2, ainsi que sur l'évolution de la durée conventionnelle et effective du travail et l'impact des dispositions de l'article 3 sur le développement et sur l'organisation des entreprises ; que l'article 13 indique également que ce bilan tirera les enseignements de l'application de celles des dispositions de la loi dont l'entrée en vigueur est immédiate et précisera les orientations qui présideront à la mise en oeuvre de la réduction de la durée légale du travail en ce qui concerne notamment le régime des heures supplémentaires, l'organisation et la modulation du travail, les moyens de favoriser le temps partiel choisi, la place prise par la formation professionnelle dans les négociations et les modalités particulières applicables au personnel d'encadrement ; qu'il est enfin mentionné que le rapport du Gouvernement précisera les conditions et les effets de la réduction du temps de travail en fonction de la taille des entreprises ; que ces dispositions ne subordonnent pas l'application de la réforme prévue à l'article 1er de la loi à l'adoption de règles nouvelles ou complémentaires que le législateur pourrait le cas échéant adopter au vu du bilan de l'application de la loi déferée ; que les dispositions

de l'article 13 de la loi ne sauraient lier le législateur ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution manque en fait ;

Considérant, en troisième lieu, que l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel institue, sous forme d'une déduction du montant global des cotisations de sécurité sociale, une aide financière aux entreprises qui, tout en créant ou en préservant des emplois, réduisent la durée du travail avant les échéances fixées à l'article 1er de la loi ;

Considérant que cette disposition ouvre un droit à l'aide en question, sous réserve que la réduction du temps de travail soit organisée par un accord collectif de travail qui détermine, outre les échéances de la réduction du temps de travail, les modalités d'organisation et de décompte de ce temps, les conditions dans lesquelles les salariés sont prévenus en cas de modification de l'horaire, les modalités du suivi de l'accord ainsi que diverses autres dispositions intéressant notamment les salariés à temps partiel et, le cas échéant, les personnels d'encadrement ; que, dans l'hypothèse où l'entreprise s'engage à procéder à des embauches en conséquence de la réduction du temps de travail, l'aide est accordée par convention entre l'entreprise et l'Etat après vérification de la conformité de l'accord collectif aux dispositions légales ; que, dans le cas où la réduction du temps de travail permet d'éviter des licenciements prévus dans le cadre d'une procédure collective de licenciement pour motif économique, l'aide est attribuée par convention, après vérification de la conformité de l'accord d'entreprise aux dispositions légales et compte tenu de l'équilibre économique du projet et des mesures de prévention et d'accompagnement des licenciements ;

Considérant que le troisième alinéa du VI de cet article, critiqué par les requérants, renvoie à un décret le soin de fixer les conditions dans lesquelles " des majorations spécifiques peuvent être accordées... aux entreprises dont l'effectif est constitué d'une proportion importante d'ouvriers au sens des conventions collectives et de salariés dont les rémunérations sont proches du salaire minimum de croissance " ; qu'en prévoyant le principe même de la majoration de l'aide accordée par l'Etat aux entreprises et en précisant les catégories de bénéficiaires de la majoration, le législateur n'est pas resté en-deçà de la compétence que lui confère l'article 34 de la Constitution, lequel, s'agissant du droit du travail et de la sécurité sociale, s'en tient à la détermination des principes fondamentaux ; qu'il appartiendra toutefois au pouvoir réglementaire, compétent, conformément à l'article 37 de la Constitution, pour fixer le montant de la majoration et pour déterminer les seuils d'effectifs d'ouvriers et les niveaux de rémunération donnant droit à la majoration, de définir ces critères de manière à éviter toute discrimination injustifiée entre entreprises et branches concernées ;

Considérant que le cinquième alinéa du VI de l'article 3 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des modalités de contrôle de l'exécution de la convention qui devra être passée entre l'entreprise et l'Etat, après les vérifications, ci-dessus mentionnées, prévues aux IV et V du même article ; que ledit décret précisera également les conditions de dénonciation et

de suspension de la convention ; que celle-ci pourra prévoir le remboursement de l'aide par les entreprises qui n'auraient pas mis en oeuvre leurs engagements en matière d'emploi et de réduction du temps de travail ; que les conventions ainsi passées entre l'Etat et les entreprises bénéficiaires de l'aide ne touchent à aucun principe fondamental du droit du travail ; que, dès lors, le législateur pouvait, comme il l'a fait, renvoyer au pouvoir réglementaire la définition des conditions du contrôle de leur exécution, de leur dénonciation ou de leur suspension ; qu'il appartiendra cependant au pouvoir réglementaire, comme aux autorités juridictionnelles, dans l'application des sanctions de suspension, de perte ou de reversement de l'aide, de veiller au respect des garanties constitutionnelles, notamment quant aux droits de la défense ;

Considérant que le VII de l'article 3 instaure un "dispositif d'appui et d'accompagnement", concrétisé par la "prise en charge par l'Etat d'une partie des frais liés aux études préalables à la réduction du temps de travail", au bénéfice des branches ou des entreprises "notamment les plus petites d'entre elles" qui engagent une démarche de réduction du temps de travail et de réorganisation ; que la disposition en question prévoit en outre que les régions pourront, le cas échéant, participer à ce dispositif ; qu'en tant qu'il concerne l'aide apportée par l'Etat à la réalisation d'études préalables à la réduction du temps de travail, le VII de l'article 3 ne relève d'aucun des principes fondamentaux, ni d'aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; qu'il reviendra au pouvoir réglementaire, chargé de l'application de cette disposition, de définir des critères d'attribution de l'aide en cause permettant d'éviter toute discrimination injustifiée entre les entreprises et les branches concernées ; qu'en attribuant compétence aux régions pour participer à ce dispositif, la disposition en cause, qui concerne la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, est suffisamment précise pour répondre aux exigences de l'article 34 de la Constitution ;

Considérant que le VIII de l'article 3 prévoit l'octroi d'une aide de l'Etat aux organisations syndicales représentatives au plan national, afin de soutenir les actions de formation des salariés mandatés pour la négociation des accords collectifs de travail visés par la loi déférée ; que, dès lors qu'elle précise la nature des organisations syndicales susceptibles de bénéficier de cette aide, la disposition critiquée, qui touche à un principe fondamental du droit du travail et du droit syndical, n'est pas entachée d'incompétence négative ; qu'il appartiendra aux autorités administratives chargées de l'attribution de l'aide d'éviter toute discrimination injustifiée en tenant compte des efforts de formation consentis par chacune des organisations syndicales concernées ;

[...]

Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998

Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

[...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale pour 1997 ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de l'aviation civile ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 17 juin 1998 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR LA PROCEDURE LEGISLATIVE :

Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les griefs invoqués par les requérants :

Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéas de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que, toutefois, il ressort de l'économie de l'article 45 que des adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire ; qu'en effet, s'il en était ainsi, des mesures nouvelles, résultant de telles adjonctions, pourraient être adoptées sans avoir fait l'objet d'un examen lors des lectures antérieures à la réunion de la commission mixte paritaire et,

en cas de désaccord entre les assemblées, sans être soumises à la procédure de conciliation confiée par l'article 45 de la Constitution à cette commission ;

Considérant que, à la lumière de ce principe, les seuls amendements susceptibles d'être adoptés à ce stade de la procédure doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; que doivent, en conséquence, être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les dispositions résultant d'amendements introduits après la réunion de la commission mixte paritaire qui ne remplissent pas l'une ou l'autre de ces conditions ;

Considérant que l'article 61, qui institue une taxe communale sur les activités commerciales saisonnières, l'article 69, qui crée une contribution des entreprises exploitant des engins de remontée mécanique, l'article 72, qui valide des conventions passées par l'Établissement public pour l'aménagement de la Défense et l'article 114, qui valide diverses mesures relatives aux redevances aéroportuaires, sont tous issus d'amendements adoptés après l'échec de la commission mixte paritaire ; que ces articles ont été insérés dans le texte en discussion sous la forme d'amendements sans relation directe avec aucune des dispositions de ce texte ; que leur adoption n'est pas davantage justifiée par la nécessité d'une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; qu'il y a lieu, en conséquence, de les déclarer contraires à la Constitution comme ayant été adoptés au terme d'une procédure irrégulière ;

[...]

Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999

Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie législative de certains codes

[...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu le mémoire complémentaire présenté par les députés saisissants enregistré le 30 novembre 1999 ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 8 décembre 1999 ;

Vu la lettre de Monsieur Pierre ALBERTINI, député, enregistrée le 9 décembre 1999 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR LE GRIEF TIRE DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION :

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que la loi déférée serait contraire aux dispositions de l'article 38 de la Constitution ; qu'à cet égard, ils font valoir que la finalité des mesures que le Gouvernement se propose de prendre ne serait pas précisée, dès lors que ne sont pas indiquées les règles de fond à adopter par ordonnances ; qu'en outre, les expressions utilisées par le législateur, notamment le « respect de la hiérarchie des normes », seraient imprécises ; qu'au surplus, le Parlement n'aurait pas connaissance du contenu de certains codes, ni même des principes qui vont régir leur élaboration et ne pourrait pas « s'assurer du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle par les dispositions législatives contenues dans les codes » ; que les députés requérants indiquent, par ailleurs, que l'explication tenant au retard dans le travail de codification lié à l'encombrement du calendrier parlementaire est « insuffisante du point de vue constitutionnel pour justifier le recours à la procédure de l'article 38 de la Constitution » ; qu'enfin, le champ d'application de l'habilitation ne permettrait pas de respecter les domaines réservés à la loi organique, aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale et au pouvoir réglementaire ;

Considérant, en premier lieu, que, si l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1er, auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » ;

Considérant, en troisième lieu, que sont précisément définies, en l'espèce, les dispositions législatives faisant l'objet de l'habilitation, ainsi que les conditions dans lesquelles il sera procédé à leur adoption par voie d'ordonnances ; que l'autorisation donnée au Gouvernement de procéder à l'adoption de la partie législative des neuf codes mentionnés à l'article 1^{er} de la loi déférée vise à la codification de dispositions législatives en vigueur au moment de la publication des ordonnances ; que le Gouvernement ne saurait donc apporter de modifications de fond aux dispositions législatives existantes ; que les seules exceptions prévues à ce principe sont limitées dans leur portée et sont strictement définies par la loi déférée ; que la référence à la hiérarchie des normes impose au Gouvernement de respecter la suprématie du traité sur la loi, énoncée à l'article 55 de la Constitution, ainsi que la distinction entre matières législatives et matières réglementaires déterminée par ses articles 34 et 37 ; qu'il résulte par ailleurs des termes de l'article 1er de la loi déférée, éclairés par les travaux préparatoires, que les modifications rendues nécessaires pour « harmoniser l'état du droit » doivent se borner à remédier aux incompatibilités pouvant apparaître entre des dispositions soumises à codification ;

Considérant, en quatrième lieu, que la loi d'habilitation ne saurait permettre l'intervention d'ordonnances dans des domaines réservés par les articles 46, 47, 47-1, 74 et 77 de la Constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;

Considérant, enfin, que l'applicabilité des dispositions codifiées à la Nouvelle-Calédonie, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales d'outre-mer à statut particulier ne pourra être décidée que dans les matières relevant de la compétence de l'Etat et moyennant les seules adaptations que justifie l'organisation particulière de ces collectivités ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la violation de l'article 38 de la Constitution doit être rejeté ;

[...]

Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002

Loi de modernisation sociale

[...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code du travail ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code pénal ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code de commerce ;

Vu la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ;

Vu la loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite ;

Vu la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail ;

Vu la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale ;

Vu la loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et notamment ses articles 24 à 31 ;

Vu la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001, relative à la lutte contre les discriminations ;

Vu la convention du 23 mars 2000 passée entre l'Etat, l'AGIRC et l'ARRCO, relative à la validation pour la retraite complémentaire des périodes de pré-retraite et de chômage indemnisées par l'Etat ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 3 janvier 2002 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR LA RÉGULARITÉ DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE
DANS SON ENSEMBLE :

2. Considérant que les députés requérants critiquent le dépôt, par le Gouvernement, lors de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale, d'amendements portant articles additionnels " dont plus de quatorze concernent les licenciements " ; qu'ils allèguent que ces articles, parce qu'ils " modifient de façon conséquente le projet de loi, créant ex nihilo un nouveau régime juridique pour le droit de licenciement ", auraient dû, pour respecter l'article 39 de la Constitution, faire l'objet d'un projet de loi distinct ; qu'ils les considèrent en outre comme " sans lien avec le projet débattu " ;

3. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, " les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées " et qu'aux termes du premier alinéa de son article 44 : " Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement " ;

4. Considérant que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 39 de la Constitution est inopérant s'agissant d'amendements déposés par le Gouvernement, avant la réunion de la commission mixte paritaire, dans l'exercice du droit qu'il tient du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution ;

5. Considérant, en second lieu, qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement s'exerce à chaque stade de la procédure législative, sous réserve des dispositions particulières applicables après la réunion de la commission mixte paritaire ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion, quels qu'en soient le nombre et la portée, ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement ;

6. Considérant que le projet de loi comportait, dès son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, au premier chapitre de son titre II, des sections relatives respectivement à la prévention des licenciements, au droit à l'information des représentants du personnel, ainsi qu'au plan social et au droit au reclassement ; qu'en conséquence, les dispositions en cause, qui ont été introduites avant la réunion de la commission mixte paritaire, ne sont pas dénuées de lien avec le texte en cours de discussion ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être rejetés les moyens tirés de l'irrégularité de la procédure législative ;

- SUR LE GRIEF TIRÉ DU DÉFAUT DE CLARTÉ ET D'INTELLIGIBILITÉ DES ARTICLES 96, 97, 98, 101, 106, 108, 112, 119, 128 et 162 :

8. Considérant que, selon les requérants, manqueraient aux exigences de clarté et d'intelligibilité de la loi, du fait de leur imprécision, de leur ambiguïté ou de leur obscurité, les dispositions des articles 96, 97, 98, 101, 106, 108, 112, 119, 128 et 162 ;

9. Considérant qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'il doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les autorités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle de l'article 34 de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui lui est déférée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité ; qu'il appartient aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes d'appliquer la loi, le cas échéant sous les réserves que le Conseil constitutionnel a pu être conduit à formuler pour en admettre la conformité à la Constitution ;

* En ce qui concerne l'article 96 :

10. Considérant que le I de l'article 96 insère trois alinéas après le premier alinéa de l'article L. 321-4-1 du code du travail ; que les deuxième et troisième alinéas nouveaux de cet article subordonnent l'établissement d'un plan de sauvegarde de l'emploi, dans les entreprises où la durée collective du travail est fixée à un niveau supérieur à 35 heures hebdomadaires ou à 1 600 heures sur l'année, à la conclusion préalable d'un accord collectif de réduction du temps de travail ou, à défaut, à l'engagement par l'employeur de négociations tendant à la conclusion d'un tel accord ; que le quatrième alinéa nouveau ouvre aux institutions représentatives du personnel dans l'entreprise, " jusqu'à l'achèvement de la procédure de consultation prévue à l'article L. 321-2 ", la faculté de saisir le juge statuant en la forme des référés, aux fins de faire prononcer la suspension de la procédure de licenciement et fixer un délai pour l'accomplissement par l'employeur de ses obligations ; qu'il prévoit également que " dès qu'il constate que les conditions fixées par le deuxième ou le troisième alinéa du présent article sont remplies, le juge autorise la poursuite de la procédure. Dans le cas contraire, il prononce, à l'issue de ce délai, la nullité de la procédure de licenciement " ;

11. Considérant que, selon les requérants, le législateur aurait insuffisamment précisé le régime juridique de l'obligation de négociation préalable pesant sur l'employeur ; qu'il lui revenait en particulier d'indiquer si le juge saisi est ou non tenu de suspendre la procédure de licenciement en cas de manquement à cette obligation et comment, après avoir fixé un délai pour son accomplissement, il peut se prononcer sans attendre l'expiration de ce délai ; qu'enfin, le législateur aurait omis de trancher le point de savoir si la carence de l'employeur peut être relevée à l'occasion d'un contentieux ultérieur portant sur la validité du plan de sauvegarde de l'emploi ;

12. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de la loi déferée que le législateur a entendu définir une voie de droit spécifique conférant au juge, saisi en la forme des référés par le comité d'entreprise, le pouvoir de purger les irrégularités entachant la procédure de licenciement et, à défaut d'une telle régularisation, d'en prononcer la nullité ; que cette interprétation est confortée par la nouvelle rédaction donnée au premier alinéa de l'article L. 122-14-4 du code du travail par l'article 111 de la loi déferée, qui limite explicitement le champ de la nullité de la procédure de licenciement et de l'obligation de réintégration des salariés qui en découle au cas prévu par le cinquième alinéa de l'article L. 321-4-1, c'est-à-dire " tant qu'un plan visant au reclassement de salariés s'intégrant au plan de sauvegarde de l'emploi n'est pas présenté par l'employeur aux représentants du personnel " ; qu'en l'absence de disposition expresse en ce sens, et la nullité ne se présument point, la violation de la loi ne pourrait pas être sanctionnée a posteriori devant le juge du contrat de travail par la nullité de la procédure de licenciement et l'obligation de réintégration qui en découlerait ; qu'une telle violation se traduirait seulement, le cas échéant, par l'octroi d'indemnités pour absence de cause réelle et sérieuse de licenciement, dans les conditions du droit commun ;

13. Considérant qu'il n'incombait pas à l'article critiqué de préciser davantage les pouvoirs du juge ni la procédure suivie devant celui-ci, dès lors qu'il peut être fait application, dans ces domaines, des règles du droit commun ; qu'ainsi, le législateur n'est pas resté en deçà de sa compétence ;

* En ce qui concerne l'article 101 :

14. Considérant que l'article 101 remplace le deuxième alinéa de l'article L. 432-1 du code du travail par six alinéas ; qu'aux termes des deuxième et troisième alinéas nouveaux de cet article : " Le comité d'entreprise est obligatoirement informé et consulté sur tout projet de restructuration et de compression des effectifs. Il émet un avis sur ledit projet et sur ses modalités d'application et peut formuler des propositions alternatives à ce projet. Ces avis et les éventuelles propositions alternatives sont transmis à l'autorité administrative compétente. - Le comité d'entreprise dispose d'un droit d'opposition qui se traduit par la saisine d'un médiateur selon les modalités prévues à l'article L. 432-1-3. Pendant la durée de la mission du médiateur, le projet en question est suspendu " ; que l'article L. 432-1-3 précité, créé par l'article 106 de la loi déferée, prévoit en son premier alinéa : " En cas de projet de cessation totale ou partielle d'activité d'un établissement

ou d'une entité économique autonome ayant pour conséquence la suppression d'au moins cent emplois, s'il subsiste une divergence importante entre le projet présenté par l'employeur et la ou les propositions alternatives présentées par le comité d'entreprise, l'une ou l'autre partie peut saisir un médiateur, sur une liste arrêtée par le ministre du travail " ;

15. Considérant que, selon les sénateurs requérants, le renvoi par le nouvel article L. 432-1 aux " modalités prévues à l'article L. 432-1-3 " ne permettrait pas de définir le champ d'application du droit d'opposition du comité d'entreprise, dont on ne pourrait déterminer s'il peut s'exercer " en présence de tout projet de restructuration et de compression des effectifs ", ou seulement dans l'hypothèse prévue par le nouvel article L. 432-1-3 ; qu'en outre, selon les députés requérants, le terme de " restructuration " serait " très flou " ;

16. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des termes de l'article L. 432-1 modifié, éclairés par les travaux préparatoires, que cet article doit être interprété comme ouvrant au comité d'entreprise un droit d'opposition qui se traduit par la saisine d'un médiateur, dans les seuls cas de " cessation totale ou partielle d'activité d'un établissement ou d'une entité économique autonome ayant pour conséquence la suppression d'au moins cent emplois " ;

17. Considérant, en second lieu, que le terme de " restructuration " figurant à l'article 101 est suffisamment précis ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée dans le considérant 16 de la présente décision, l'article 101 n'est pas contraire à l'article 34 de la Constitution ;

* En ce qui concerne l'article 108 :

19. Considérant que l'article 108 de la loi déferée complète l'article L. 321-1 du code du travail par un alinéa ainsi rédigé : " Le licenciement pour motif économique d'un salarié ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de formation et d'adaptation ont été réalisés et que le reclassement de l'intéressé sur un emploi relevant de la même catégorie que celui qu'il occupe ou sur un emploi équivalent ou, à défaut, et sous réserve de l'accord exprès du salarié, sur un emploi de catégorie inférieure ne peut être réalisé dans le cadre de l'entreprise ou, le cas échéant, dans les entreprises du groupe auquel l'entreprise appartient " ;

20. Considérant que les requérants soutiennent que l'obligation qui pèse ainsi sur l'employeur de réaliser " tous les efforts de formation et d'adaptation " est une obligation floue dont la portée et les limites ne sont pas définies ; que le législateur aurait dû préciser si la méconnaissance de cette obligation de reclassement prive le licenciement de cause réelle et sérieuse ou si elle entraîne la nullité du licenciement ouvrant droit à réintégration ;

21. Considérant qu'il résulte des travaux préparatoires de l'article 108 que le législateur a entendu consacrer la jurisprudence selon laquelle l'employeur, tenu d'exécuter de bonne foi le contrat de travail, a le devoir

d'assurer l'adaptation des salariés à l'évolution de leurs emplois, obligation aujourd'hui codifiée à l'article L. 932-2 du code du travail par la loi susvisée du 19 janvier 2000 ; qu'en vertu de cette obligation, l'employeur doit offrir au salarié la formation nécessaire pour occuper les emplois qu'il lui propose dans le cadre de son obligation de reclassement, c'est-à-dire des emplois de même catégorie que celui qu'il occupe ou équivalents ou encore, sous réserve de son accord exprès, d'une catégorie inférieure ; qu'en l'absence de disposition expresse en ce sens, et la nullité ne se présument point, la méconnaissance de cette obligation ne pourra pas être sanctionnée par la nullité de la procédure de licenciement et l'obligation de réintégration qui en résulterait ; que, sous ces réserves, l'article 108 n'est pas contraire à l'exigence de clarté découlant de l'article 34 de la Constitution ;

* En ce qui concerne l'article 112 :

22. Considérant que l'article 112 se borne à modifier, à l'article L. 321-4-1 du code du travail, la liste des mesures susceptibles d'être intégrées au plan de sauvegarde de l'emploi que l'employeur doit établir et mettre en oeuvre en vertu du premier alinéa du même article ; que, selon les sénateurs requérants, le législateur aurait omis de préciser les conditions permettant au juge de déclarer nulle la procédure de licenciement en cas d'insuffisance du plan de reclassement ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces conditions sont définies au deuxième alinéa, devenu le cinquième, de l'article L. 321-4-1 du code du travail, qui n'est pas modifié par la loi déferée ; que, dès lors, le grief manque en fait ;

* En ce qui concerne l'article 128 :

23. Considérant que l'article 128 complète l'article L. 432-4-1 du code du travail pour conférer au comité d'entreprise le pouvoir de saisir l'inspecteur du travail de " faits susceptibles de caractériser un recours abusif aux contrats de travail à durée déterminée et aux contrats de travail temporaire " ; que les requérants critiquent l'usage par le législateur de la notion de " recours abusif " à ces formes d'emploi, qu'il n'a pas définie ;

24. Considérant qu'en vertu des articles L. 122-1 et L. 124-2 du code du travail, le contrat de travail à durée déterminée et le contrat de travail temporaire ne peuvent avoir ni pour objet ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale de l'entreprise ; que l'article 128 doit être interprété au regard de ces dispositions de portée générale ; qu'en visant l'hypothèse d'un " recours abusif ", le législateur a entendu permettre au comité d'entreprise de saisir l'inspection du travail dans tous les cas où, sans préjudice de la qualification susceptible d'être ultérieurement retenue par les juges compétents, il lui apparaît que les articles L. 122-1 et L. 124-2 ont pu être méconnus par l'employeur ; que, dès lors, l'article 128 n'est pas entaché d'incompétence négative ;

* En ce qui concerne les autres dispositions critiquées :

25. Considérant que les articles 97 et 98 insèrent respectivement dans le code de commerce les articles L. 239-1 et L. 239-2 ; que la première de ces dispositions soumet la cessation d'activité d'un établissement ou d'une entité économique autonome entraînant la suppression d'au moins cent emplois à une décision des organes sociaux de direction et de surveillance, prise après consultation du comité d'entreprise et sur présentation, par le chef d'entreprise, d'une " étude d'impact social et territorial " dont le contenu est défini par décret en Conseil d'Etat ; que la seconde de ces dispositions impose la présentation d'une telle étude pour " tout projet de développement stratégique ... susceptible d'affecter de façon importante les conditions d'emploi et de travail " au sein de la société ; que les requérants jugent trop imprécises les notions " d'établissement " et " d'entité économique autonome " adoptées par l'article 97 ; que, selon la saisine des députés, la définition retenue pour le " projet de développement stratégique " mentionné à l'article 98 serait également lacunaire ;

26. Considérant que l'article L. 432-1-3 inséré dans le code du travail par l'article 106 de la loi déferée énonce, en son cinquième alinéa, que : " Le médiateur dispose dans le cadre de sa mission des plus larges pouvoirs pour s'informer de la situation de l'entreprise " et, en son septième alinéa, que : " En cas d'acceptation par les deux parties, la recommandation du médiateur ... emporte les effets juridiques d'un accord au sens des articles L. 132-1 et suivants " ; que, selon les requérants, seraient insuffisamment définis les pouvoirs du médiateur et le régime juridique de sa recommandation, lorsqu'elle est acceptée par les parties ;

27. Considérant que l'article 119 insère dans le code précité un article L. 321-4-3 relatif au congé de reclassement ; qu'aux termes du troisième alinéa de ce nouvel article : " Le congé de reclassement est effectué pendant le préavis, dont le salarié est dispensé de l'exécution. Lorsque la durée du congé de reclassement excède la durée du préavis, le terme de ce dernier est reporté d'une durée égale à la durée du congé de reclassement restant à courir. Pendant cette période, le préavis est suspendu " ; qu'en vertu de son quatrième alinéa, pendant la période de suspension du préavis, le salarié bénéficie d'une rémunération mensuelle, à la charge de l'employeur, dont le montant est fixé conformément au 4° de l'article L. 322-4 ; qu'il est reproché à cet article d'être " difficilement compréhensible " en ce qu'il prévoit la suspension d'un préavis qu'il prolonge par ailleurs ;

28. Considérant que l'article 162 ajoute à la loi du 6 juillet 1989 susvisée un article 22-2 qui dresse la liste limitative des documents que le bailleur ne peut demander au candidat à la location en préalable à l'établissement du contrat de location ; que ces documents sont les suivants : " - photographie d'identité ; - carte d'assuré social ; - copie de relevé de compte bancaire ou postal ; - attestation de bonne tenue de compte bancaire ou postal " ; que, selon les sénateurs requérants, la portée de ce texte serait incertaine, dès lors que son interprétation " a contrario " permettrait au bailleur

d'exiger, dans trois de ces cas, la production d'une copie et, dans le quatrième, celle d'un original ;

29. Considérant que le législateur n'a nullement méconnu la compétence qui est la sienne en vertu de l'article 34 de la Constitution ; que les articles 97, 98, 106, 119 et 162 ne sont pas entachés d'incompétence négative ;

30. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que doit être rejeté le grief tiré du défaut de clarté et d'intelligibilité des articles précités ;

[...]

Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003

Loi portant réforme de l'élection des sénateurs

[...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code électoral ;

Vu la loi n° 83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France ;

Vu la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 18 juillet 2003 ;

Vu les observations en réplique présentées par les députés requérants, enregistrées le 21 juillet 2003 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant réforme de l'élection des sénateurs et mettent en cause en particulier la conformité à la Constitution de ses articles 1er, 5 et 6 ; que les sénateurs requérants critiquent en outre son article 7 ;

[...]

SUR L'ARTICLE 7 RELATIF AUX BULLETINS DE VOTE :

20. Considérant qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'il doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les autorités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi ; 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 des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de

droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

21. Considérant que l'article 7 de la loi déférée complète l'article L. 52-3 du code électoral par trois alinéas ainsi rédigés : « Le libellé et, le cas échéant, la dimension des caractères des bulletins doivent être conformes aux prescriptions légales ou réglementaires édictées pour chaque catégorie d'élection : - pour les élections au scrutin majoritaire, les bulletins de vote ne peuvent comporter aucun nom propre autre que celui du ou des candidats ; - pour les élections au scrutin de liste, les listes présentées dans chacune des circonscriptions départementales ou régionales peuvent prendre une même dénomination afin d'être identifiées au niveau national. Il peut s'agir du nom d'un groupement ou parti politique et, le cas échéant, de celui de son représentant » ;

22. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires à l'issue desquels ont été adoptées ces dispositions que l'intention du législateur est de les rendre applicables à l'élection des sénateurs ; que, toutefois, l'article L. 52-3 ainsi complété figure au titre Ier du livre Ier du code électoral, dont les dispositions ne sont pas relatives à cette élection ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que la portée normative du premier alinéa inséré à l'article L. 52-3 du code électoral est incertaine ;

24. Considérant, en troisième lieu, que les notions de « nom propre », de « liste présentée dans une circonscription départementale » et de « représentant d'un groupement ou parti politique » sont ambiguës ;

25. Considérant, enfin, que le dernier alinéa inséré au même article autorise, dans certains cas, l'inscription sur les bulletins de vote du nom de personnes qui ne sont pas candidates à l'élection ; qu'une telle inscription risquerait de créer la confusion dans l'esprit des électeurs et, ainsi, d'altérer la sincérité du scrutin ;

26. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 7 de la loi déférée est contraire tant à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qu'au principe de loyauté du suffrage ;

27. Considérant que les articles 2 à 4 de la loi déférée n'appellent aucune critique quant à leur constitutionnalité ;

[...]

Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004

Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

[...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment son article 72-2 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu les décisions du Conseil constitutionnel n°s 99-409 DC et 99-410 DC du 15 mars 1999 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR L'« ENSEMBLE DES RESSOURCES » ET LA « PART DÉTERMINANTE » :

11. Considérant que l'article 4 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, définit les ressources des collectivités territoriales auxquelles il convient de rapporter leurs ressources propres afin de mesurer leur degré d'autonomie financière ; qu'il indique, par ailleurs, que, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources est « déterminante », au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle remplit deux conditions cumulatives ; que la première de ces conditions exige que la part déterminante garantisse « la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées » ; que la seconde fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003 ;

12. 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'il résulte de cet article comme 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 ;

13. Considérant, de plus, qu'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 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 ;

14. Considérant, enfin, qu'en prévoyant que le législateur organique « fixe les conditions » dans lesquelles la règle relative à la part déterminante des ressources propres est « mise en oeuvre », le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution lui a nécessairement confié, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2003 susvisée, la charge de déterminer précisément une part minimale pour chaque catégorie de collectivités territoriales ;

15. Considérant que la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déferée, relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre 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 ;

16. Considérant qu'il n'en est pas de même de la seconde condition, relative au seuil minimal ; que celle-ci peut être regardée comme suffisant à satisfaire l'obligation faite à la loi organique, en ce qui concerne la part déterminante, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

17. Considérant que la définition de l'ensemble des ressources des catégories de collectivités territoriales utilisée pour le calcul de la part des ressources propres ne méconnaît pas la portée de l'habilitation donnée au législateur organique par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution, au troisième alinéa de l'article 4 de la loi organique, les mots : « est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées. Elle » ;

[...]

Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005

Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

[...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, notamment son article 67 portant abrogation de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 5 avril 2005 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés et sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel l'ensemble de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école ; qu'ils contestent la procédure d'adoption de son article 9 ; qu'ils dénoncent le caractère non normatif de son article 12 et, de façon plus générale, la présence dans la loi de nombreuses dispositions " sans aucune portée législative ou normative " ;

[...]

- SUR LA PORTÉE NORMATIVE DE CERTAINES DISPOSITIONS :

7. Considérant que les requérants demandent au Conseil constitutionnel de censurer l'article 12 de la loi déférée en faisant valoir qu'il serait " dépourvu de portée normative " ; que, selon eux, la loi comporterait de nombreuses autres dispositions susceptibles de faire l'objet de la même critique ;

. En ce qui concerne les normes applicables :

8. 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'il résulte de cet article comme 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 ;

9. Considérant qu'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 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 ;

10. Considérant qu'aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution : " Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat " ; que la loi organique du 1er août 2001 susvisée a abrogé l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée qui prévoyait que " les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites "lois de programme" " ; qu'en vertu de l'article 70 de la Constitution, " tout projet de loi de programme à caractère économique ou social " est soumis pour avis au Conseil économique et social ;

. En ce qui concerne l'article 12 :

11. Considérant qu'aux termes de l'article 12 de la loi déferée : " Les orientations et les objectifs de la politique nationale en faveur de l'éducation ainsi que les moyens programmés figurant dans le rapport annexé à la présente loi sont approuvés " ;

12. Considérant que ce rapport annexé fixe des objectifs à l'action de l'Etat dans le domaine de l'enseignement des premier et second degrés ; que, si les engagements qui y figurent ne sont pas revêtus de la portée normative qui s'attache à la loi, ses dispositions sont de celles qui peuvent trouver leur place dans la catégorie des lois de programme à caractère économique ou social prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution ; que, dans cette mesure, elles pouvaient être approuvées par le législateur ; que le grief tiré du défaut de portée normative ne peut donc être utilement soulevé à l'encontre de l'ensemble du rapport approuvé par l'article 12 de la loi déferée ;

13. Considérant, néanmoins, que, s'il était loisible au Gouvernement d'associer le Parlement à la politique qu'il entend mettre en oeuvre dans le domaine de l'éducation par une loi de programme plutôt qu'en faisant usage des prérogatives qui lui sont reconnues par les premier et dernier alinéas de l'article 49 de la Constitution, il devait, dès lors, respecter la procédure prévue à cet effet ;

14. Considérant, en l'espèce, que, dès le dépôt du projet dont est issue la loi déferée sur le bureau de la première assemblée saisie, le rapport annexé à celle-ci se rattachait à la catégorie des lois de programme ; qu'en effet, bien qu'ayant fait l'objet de nombreux amendements parlementaires au cours de son examen, il a toujours eu pour objet de faire approuver par le Parlement des dispositions dénuées d'effet juridique, mais fixant des objectifs qualitatifs et

quantitatifs à l'action de l'Etat en matière éducative ; que, dès lors, en vertu de l'article 70 de la Constitution, il aurait dû être soumis pour avis au Conseil économique et social ; que l'omission de cette formalité substantielle a entaché la régularité de la procédure mise en oeuvre pour son approbation ;

15. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 12 de la loi déferée, qui approuve le rapport annexé, est contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne les autres dispositions sans portée normative :

16. Considérant qu'aux termes du II de l'article 7 de la loi déferée : " L'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves. - Compte tenu de la diversité des élèves, l'école doit reconnaître et promouvoir toutes les formes d'intelligence pour leur permettre de valoriser leurs talents. - La formation scolaire, sous l'autorité des enseignants et avec l'appui des parents, permet à chaque élève de réaliser le travail et les efforts nécessaires à la mise en valeur et au développement de ses aptitudes, aussi bien intellectuelles que manuelles, artistiques et sportives. Elle contribue à la préparation de son parcours personnel et professionnel " ;

17. Considérant que ces dispositions sont manifestement dépourvues de toute portée normative ; que, dès lors, le II de l'article 7 de la loi déferée est contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne les dispositions de portée normative incertaine :

18. Considérant, en premier lieu, que les articles 27 et 31 de la loi déferée disposent que, dans les écoles et collèges, des aménagements appropriés ou des actions particulières sont prévus au profit des élèves intellectuellement précoces, manifestant des aptitudes particulières, ou non francophones et nouvellement arrivés en France ; que l'article 27 énonce en outre que, dans les écoles, des aménagements et des actions de soutien sont prévus pour les élèves en difficulté ;

19. Considérant qu'en raison de la généralité des termes qu'ils emploient, ces articles font peser sur les établissements d'enseignement des obligations dont la portée est imprécise ; qu'il résulte cependant des travaux parlementaires qu'ils imposent des obligations non pas de résultat mais de moyens ; que, sous cette réserve, les articles 27 et 31 ne méconnaissent pas le principe de clarté de la loi ;

20. Considérant, en second lieu, qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article L. 331-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de l'article 29 de la loi déferée : " Lorsqu'une part de contrôle continu est prise en compte pour la délivrance d'un diplôme national, l'évaluation des connaissances des candidats s'effectue dans le respect des conditions d'équité " ;

21. Considérant qu'en raison de la généralité de ses termes, cette disposition impose une obligation de portée imprécise ; qu'il résulte toutefois des travaux parlementaires que la référence au " respect des conditions d'équité " doit s'entendre comme prévoyant l'utilisation de dispositifs

d'harmonisation entre établissements ; que, sous cette réserve, l'article 29 ne méconnaît pas le principe de clarté de la loi ;

- SUR LA PRÉSENCE DANS LA LOI DE DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES :

22. Considérant que les requérants soutiennent, de façon générale, que la loi déferée comporte " de nombreuses dispositions sans aucune portée législative... en contradiction avec les articles 34 et 37 de la Constitution " :

23. Considérant que les articles 19, 22, 33 et 34 de la loi déferée se bornent respectivement à instituer dans chaque académie une commission sur l'enseignement des langues vivantes étrangères, à modifier la terminologie relative à un organisme déjà existant, à prévoir la création et les conditions d'attribution d'un label de " lycée des métiers ", à définir le " projet d'école ou d'établissement " et le règlement intérieur que doivent adopter les écoles et établissements d'enseignement scolaire public ; qu'ils ne mettent en cause ni " les principes fondamentaux... de l'enseignement ", qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni aucun autre principe ou règle que la Constitution place dans le domaine de la loi ; que ces dispositions ont, à l'évidence, le caractère réglementaire ;

[...]

Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005

Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale

[...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 modifiée, relative aux lois de finances ;

Vu les articles L.O. 111-3 à L.O. 111-10-2 du code de la sécurité sociale dans leur rédaction résultant de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

3. Considérant que l'article 5 de la résolution, qui modifie l'article 118 du règlement, prévoit, notamment, que, dans le cadre de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année, les amendements des députés aux missions et aux articles qui leur sont rattachés, d'une part, et aux articles non rattachés, d'autre part, peuvent être présentés, " sauf décision de la conférence des présidents ", jusqu'à 17 heures l'avant-veille de la discussion de ces missions ou la veille de la discussion de ces articles ;

4. Considérant, en premier lieu, que ces délais, qui visent uniquement les amendements émanant des députés, n'interdisent pas de déposer ultérieurement des sous-amendements ;

5. Considérant, en second lieu, que la faculté reconnue à la conférence des présidents de fixer un autre délai, le cas échéant plus restrictif, pour le dépôt des amendements peut permettre d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : " La loi est l'expression de la volonté générale... ", ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel : " La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... " ; que, toutefois, il appartiendra à la conférence des présidents de concilier les exigences précitées et le respect du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution ;

[...]

Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005

Loi de finances pour 2006

[...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution,

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 modifiée relative aux lois de finances, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment ses articles L.O. 111-3 à L.O. 111-10-2, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L.O. 1114-1 à L.O. 1114-4, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 26 décembre 2005 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR LE PLAFONNEMENT DE CERTAINS AVANTAGES FISCAUX :

69. Considérant que le I de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 insère, dans la section V du chapitre Ier du titre Ier de la première partie du livre Ier du code général des impôts, un II bis intitulé : " Plafonnement de certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu ", comportant un article 200-0 A ;

70. Considérant que le 1 de l'article 200-0 A détermine en fonction de la composition du foyer fiscal le montant du plafonnement des avantages fiscaux concernés ;

71. Considérant que le 2 du même article soumet à ce plafonnement :
" - a) L'avantage en impôt procuré par la déduction au titre de l'amortissement prévue au h du 1° du I de l'article 31, pratiquée au titre de l'année d'imposition ; - b) L'avantage en impôt procuré par la déduction au titre de l'amortissement prévue à l'article 31 bis, pratiquée au titre de l'année d'imposition ; - c) L'avantage en impôt procuré par le montant du déficit net foncier défini à l'article 28, obtenu en application du deuxième alinéa du 3° du I de l'article 156, diminué de 10.700 € et d'une fraction des dépenses effectuées pour la restauration des logements, égale aux trois-quarts pour les immeubles situés dans une zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, aux deux tiers pour les immeubles situés dans un secteur sauvegardé et qui font l'objet des protections prévues au a du III de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme ou dont la modification est soumise au b du même III, et à la moitié pour les autres immeubles ; - " d) Les réductions et crédits d'impôt sur le revenu, à l'exception de ceux mentionnés aux articles 199 ter, 199 quater B, 199 quater C, 199 quater F, 199 septies, 199 undecies A, 199 undecies B, 199 terdecies-0 B, 199 quindecies, 199 octodécies, 200, 200 quater A, 200 sexies, 200 octies, 200 decies, 238 bis, 238 bis-0 AB, aux 2 à 4 du I de l'article 197, des crédits d'impôt mentionnés à la section II du chapitre IV du présent titre, du crédit correspondant à l'impôt retenu à la source à l'étranger ou à la décote en tenant lieu, tel qu'il est prévu par les conventions internationales " ;

72. Considérant que le 3 de l'article 200-0 A précise : " L'avantage en impôt procuré par les dispositifs mentionnés aux a à c du 2 est égal au produit du montant total des déductions et déficits concernés par le taux moyen défini au 4 " ;

73. Considérant que le 4 du même article définit le taux moyen mentionné au 3 comme étant " égal au rapport existant entre : - a) Au numérateur, le montant de l'impôt dû majoré des réductions et crédits d'impôt imputés avant application des dispositions du 1 et du prélèvement prévu à l'article 125 A ; - b) Au dénominateur, la somme algébrique des revenus catégoriels nets de frais professionnels soumis à l'impôt sur le revenu selon le barème défini à l'article 197 : - diminuée du montant des déficits reportables sur le revenu global dans les conditions prévues au premier alinéa du I de l'article 156, de la fraction de contribution sociale généralisée mentionnée au II de l'article 154 quinquies, des sommes visées aux 2° et 2° ter du II de l'article 156 et de celles admises en déduction en application du I de l'article 163 quatervicies ; - majorée des revenus taxés à un taux proportionnel et de ceux passibles du prélèvement mentionné à l'article 125 A " ; qu'il précise, en outre que : " Lorsque le taux déterminé selon les règles prévues aux alinéas précédents est négatif, l'avantage mentionné au 3 est égal à zéro " ;

74. Considérant que le 5 de l'article 200-0 A ajoute : " L'excédent éventuel résultant de la différence entre le montant d'avantage obtenu en application des 2 et 3 et le montant maximum d'avantage défini au 1 est ajouté au montant de l'impôt dû ou vient en diminution de la restitution d'impôt. - En cas de remise en cause ultérieure de l'un des avantages concernés par le plafonnement défini au 1, le montant de la reprise est égal au produit du montant de l'avantage remis en cause par le rapport existant entre le montant du plafond mentionné au 1 et celui des avantages obtenus en application des 2 et 3 " ;

75. Considérant que le II de l'article 78 de la loi de finances détermine les conditions dans lesquelles les investissements outre-mer visés aux articles 199 undecies A et 199 undecies B du code général des impôts, non retenus par la loi déferée, pourront ultérieurement être pris en compte dans le plafonnement prévu à l'article 200-0 A précité ; que son III modifie, après les avoir renumérotés en articles 199 unvicies et 199 duovicies, les articles 163 septdecies et 163 octodecies A du même code, relatifs respectivement aux souscriptions d'actions de sociétés qui ont pour activité exclusive le financement en capital d'oeuvres cinématographiques ou audiovisuelles et aux pertes en capital subies par les créateurs d'entreprise ; qu'en particulier, il transforme ces déductions du revenu global en réductions d'impôt ; que son I procède, par voie de conséquence, à des modifications de divers articles du code général des impôts ; que son V règle l'application dans le temps du plafonnement des divers avantages fiscaux en cause ;

76. Considérant que les requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques ; qu'ils font valoir, d'une part, que le choix des avantages fiscaux soumis au plafonnement ne traduit pas une différence objective de situation entre contribuables ; qu'il se réfèrent notamment aux avantages fiscaux accordés aux investissements outre-mer ; qu'ils exposent que les critères retenus sont flous, ce qui est d'autant plus inacceptable que ce dispositif est appelé à s'appliquer à tout nouveau mécanisme fiscal dérogatoire ; qu'ils ajoutent, d'autre part, que le principe d'une majoration du plafond en fonction du nombre d'enfants à charge ou de personnes membres du foyer âgés de plus de 65 ans ne repose pas sur un motif d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi ;

77. Considérant que l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789 et " la garantie des droits " requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée ; qu'en particulier, le droit au recours pourrait en être affecté ; que cette complexité restreindrait l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;

78. Considérant qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : " Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée " ;

79. Considérant qu'il en est particulièrement ainsi lorsque la loi fiscale invite le contribuable, comme en l'espèce, à opérer des arbitrages et qu'elle conditionne la charge finale de l'impôt aux choix éclairés de l'intéressé ; qu'au regard du principe d'égalité devant l'impôt, la justification des dispositions fiscales incitatives est liée à la possibilité effective, pour le contribuable, d'évaluer avec un degré de prévisibilité raisonnable le montant de son impôt selon les diverses options qui lui sont ouvertes ;

80. Considérant, toutefois, que des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi ;

81. Considérant que c'est au regard des principes ci-dessus énoncés que doit être appréciée la conformité à la Constitution de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 ;

82. Considérant, en premier lieu, que les destinataires des dispositions en cause ne sont pas seulement l'administration fiscale, mais aussi les contribuables, appelés à calculer par avance le montant de leur impôt afin d'évaluer l'incidence sur leurs choix des nouvelles règles de plafonnement ;

83. Considérant qu'un tel calcul impliquerait notamment la conversion en réduction d'impôt des avantages se traduisant par une déduction de l'assiette du revenu imposable ; que cette conversion impliquerait le recours à un taux moyen d'imposition défini par un ratio dont le contribuable devrait évaluer par avance le numérateur et le dénominateur par référence aux nombreuses dispositions auxquelles renvoie l'article 78 ; que le calcul devrait en outre prendre en compte l'incidence des reprises, lorsque des engagements pluriannuels n'ont pu être respectés ; qu'il devrait également tenir compte des particularités que conserveraient certains régimes d'incitation fiscale spécifiques en matière d'investissement dans les entreprises ou dans l'immobilier, qu'il s'agisse des possibilités de report, de l'aménagement de leurs régimes propres incidemment réalisé par l'article 78, de l'existence future de plusieurs plafonds ou de ce qu'une partie de l'avantage échapperait au plafonnement ;

84. Considérant que la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées ; que les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux ;

85. Considérant que la complexité du dispositif organisé par l'article 78 pourrait mettre une partie des contribuables concernés hors d'état d'opérer les arbitrages auxquels les invite le législateur ; que, faute pour la loi de garantir la rationalité de ces arbitrages, serait altérée la justification de chacun des avantages fiscaux correspondants du point de vue de l'égalité devant l'impôt ;

86. Considérant, dans ces conditions, que la complexité de l'article 78 est, au regard des exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées, excessive ;

87. Considérant, en second lieu, que le gain attendu, pour le budget de l'Etat, du dispositif de plafonnement des avantages fiscaux organisé par l'article 78 de la loi déferée est sans commune mesure avec la perte de recettes résultant des dispositions de ses articles 74, 75 et 76 ;

88. Considérant, dès lors, que la complexité nouvelle imposée aux contribuables ne trouve sa contrepartie dans aucun motif d'intérêt général véritable ;

89. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la complexité de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 est à la fois excessive et non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; qu'il y a lieu en conséquence, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs de la saisine, de déclarer cet article contraire à la Constitution ;

[...]

Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006

Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers

[...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code des douanes ;

Vu le code pénal ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 modifiée, d'orientation et de programmation relative à la sécurité ;

Vu la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 modifiée, pour la sécurité intérieure ;

Vu la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 modifiée, pour la confiance dans l'économie numérique ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 10 janvier 2006 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

[...]

- SUR LA PLACE DE CERTAINES DISPOSITIONS DANS LA LOI DÉFÉRÉE :

23. Considérant que, selon les requérants, la loi déferée comporte " de nombreuses dispositions étrangères à la répression du terrorisme " ; qu'ils estiment que ces dispositions, issues d'amendements adoptés au cours du débat parlementaire, n'ont pas leur place dans ladite loi et doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

24. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration 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 oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

25. 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 ;

26. Considérant, d'autre part, qu'il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : " Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ", que, comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

27. Considérant, par suite, que doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus ;

[...]