

# Décision n° 2018-769 DC

## Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel

### Dossier documentaire

Services du Conseil constitutionnel – 2018

#### Table des matières

<b>I. Article 54 - Règles de financement du régime d'assurance chômage .....</b>	<b>4</b>
<b>A. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Normes de référence .....</b>	<b>4</b>
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....	4
- Article 6 .....	4
- Article 13 .....	4
b. Constitution du 4 octobre 1958.....	4
- Article 34 .....	4
<b>2. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>4</b>
- Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France .....	4
- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 ...	5
- Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle.	6
- Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013	7
- Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014	8
- Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018	9
<b>II. Article 57 : Mise en œuvre transitoire par voie réglementaire de certaines mesures habituellement fixées par la convention d'assurance chômage .....</b>	<b>11</b>
<b>A. Sur l'atteinte aux conventions légalement établies .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Normes de référence .....</b>	<b>11</b>
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	11
- Article 4 .....	11
<b>2. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>11</b>
- Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000 - Loi relative à la réduction négociée du temps de travail	11
- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles .....	12
- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 - Loi relative au secteur de l'énergie .....	12
- Décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.....	12
- Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques .....	13
- Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels .....	15
<b>III. Article 66 - Refonte du régime de responsabilité sociale des plateformes ....</b>	<b>16</b>
<b>B. Sur la portée normative de la loi .....</b>	<b>16</b>

<b>1. Norme de référence .....</b>	<b>16</b>
- Article 6 .....	16
<b>2. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>16</b>
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales .....	16
- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 - Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école .....	17
- Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 - Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages .....	18
- Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016 - Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique .....	19
- Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 - Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.....	19
- Décision n° 2018-766 DC du 21 juin 2018, Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen .....	21
<b>IV. Sur le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire.....</b>	<b>22</b>
<b>1. Normes de référence .....</b>	<b>22</b>
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	22
- Article 6 .....	22
b. Constitution du 4 octobre 1958.....	22
- Article 3 .....	22
<b>2. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>22</b>
- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école .....	22
- Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace .....	23
- Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 .....	24
- Décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, Loi relative à la protection des données personnelles.....	24
<b>V. Sur les études d'impact .....</b>	<b>26</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>26</b>
<b>1. Constitution 4 octobre 1958 .....</b>	<b>26</b>
- Article 39 .....	26
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>26</b>
- Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution .....	26
- Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral .....	28
- Décision n° 2015-715 DC du 05 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques .....	28
- Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte .....	29
- Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, Loi de modernisation de notre système de santé .....	29
- Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, Loi de modernisation de la justice du XXIe siècle .....	30
- Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique .....	31
<b>VI. Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances.....</b>	<b>32</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>32</b>
<b>2. Constitution 4 octobre 1958 .....</b>	<b>32</b>
- Article 45 .....	32

<b>3. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution .....</b>	<b>32</b>
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>33</b>
- Décision n° 2011-640 DC du 4 août 2011 - Loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires .....	33
- Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques .....	33
- Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017.....	34
- Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 - Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.....	35
<b>VII. Sur la règle dite de l'entonnoir .....</b>	<b>36</b>
<b>A. Normes de référence .....</b>	<b>36</b>
<b>1. Constitution 4 octobre 1958.....</b>	<b>36</b>
- Article 44 .....	36
<b>B. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>36</b>
- 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 .....	36
- Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, Loi relative à la prévention de la délinquance .....	37
- Décision n° 2015-723 DC du 17 décembre 2015, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016	38
- Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, Loi de modernisation de notre système de santé .....	38

# I. Article 54 - Règles de financement du régime d'assurance chômage

## A. Sur le principe d'égalité devant les charges publiques

### 1. Normes de référence

#### a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

##### - Article 6

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. (...)

##### - Article 13

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs.

#### b. Constitution du 4 octobre 1958

##### Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

##### - Article 34

La loi fixe les règles concernant :

(...)

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

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.

## 2. Jurisprudence constitutionnelle

### - Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France

#### . En ce qui concerne l'article 36 :

115. Considérant que cet article modifie différentes dispositions du code de la sécurité sociale ; que par son I, il subordonne l'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale à l'existence d'une situation régulière au regard de la législation sur le séjour et le travail des étrangers ou de la détention d'un récépissé de demande de renouvellement de titre de séjour ; qu'il prévoit qu'en cas de méconnaissance du respect de ces conditions, les cotisations restent dues, et que les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale sont tenus de vérifier la régularité de la situation des assurés étrangers, lors de l'affiliation et de manière périodique ; que le II de cet article subordonne l'attribution d'avantages d'invalidité et de vieillesse à toute personne de nationalité étrangère, à la régularité de son séjour ; que le III comporte en ce qui concerne le droit aux prestations d'assurance maladie, maternité et décès, la même règle à laquelle n'est prévue qu'une exception au bénéfice des mineurs dès lors que la personne du chef de laquelle ils tiennent leurs droits est elle-même en situation régulière ; que par cette disposition, le législateur n'a pas entendu exclure les

personnes concernées ni leurs ayants-droit du bénéfice de l'application du délai de prolongation automatique d'exercice des droits à prestations prévu par l'article L. 161-8 du code de sécurité sociale ;

116. Considérant que les dispositions de l'article 36 doivent en outre être combinées avec celles de l'article 48 qui, sauf en ce qui concerne les avantages d'invalidité, préservent les droits à prestations ouverts à toute personne de nationalité étrangère à raison de cotisations versées avant l'entrée en vigueur de la loi ; que la législature, en posant une condition de régularité du séjour pour la liquidation des avantages en matière d'invalidité et de vieillesse, que ceux-ci aient été régulièrement acquis après l'entrée en vigueur de la loi ou régularisés en vertu dudit article 48, a entendu que l'autorité administrative accorde, sous réserve des exigences de l'ordre public, aux étrangers qui solliciteraient leur entrée sur le territoire français pour obtenir cette liquidation, un titre de séjour dont la durée est de nature à permettre effectivement celle-ci ;
117. Considérant que les députés auteurs de la seconde saisine allèguent à l'encontre de ces dispositions une méconnaissance du respect de la liberté individuelle, une rupture du principe d'égalité et une atteinte au droit à la vie privée, lequel aurait, selon eux, le caractère d'un principe à valeur constitutionnelle ; qu'ils font valoir en outre que cet article organise l'enrichissement sans cause des caisses de sécurité sociale ;
118. Considérant que les étrangers qui résident et travaillent régulièrement sur le territoire français et ceux qui ne satisfont pas aux mêmes conditions de régularité ne sont pas dans la même situation au regard de l'objet de la loi ; qu'au regard de cet objet, les nationaux et les étrangers sont également placés dans des situations différentes ; que dès lors le grief tiré d'une rupture du principe d'égalité doit être écarté ;
119. Considérant que les cotisations versées aux régimes obligatoires de sécurité sociale qui résultent de l'affiliation à ces régimes constituent des versements à caractère obligatoire de la part des employeurs comme des assurés ; que ces cotisations ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes ;

**- Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998**

. En ce qui concerne l'atteinte alléguée au principe d'égalité :

35. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des motifs d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

36. Considérant que les députés requérants font valoir, en premier lieu, que la différence de traitement introduite par l'article 23 entre les familles se trouvant en-dessous et au-dessus du plafond de ressources est sans lien avec l'objet de la disposition qui l'institue et qu'elle est, de ce fait, inconstitutionnelle ;

37. Considérant que, par la disposition critiquée, le législateur, auquel il appartient d'apprécier les conditions dans lesquelles les droits de la famille doivent être conciliés avec d'autres impératifs d'intérêt général, a entendu rétablir l'équilibre financier de la branche famille du régime général de la sécurité sociale, en suspendant le versement des allocations familiales aux familles dont le niveau de ressources est le plus élevé ; qu'en disposant, à cet effet, que les allocations familiales, ainsi que les majorations pour âge, "sont attribuées au ménage ou à la personne dont les ressources n'excèdent pas un plafond qui varie en fonction du nombre des enfants à charge", en évitant certains effets de seuil liés à l'établissement du plafond par l'octroi d'allocations familiales différentielles dues lorsque les ressources excèdent le plafond d'un montant inférieur à une somme déterminée, et en marquant en outre le caractère transitoire de la mesure, laquelle doit s'appliquer "jusqu'à ce que soit décidée une réforme d'ensemble des prestations et des aides fiscales aux familles", le législateur a fondé la différence de traitement qu'il a établie sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi ;

38. Considérant, en deuxième lieu, que serait également contraire au principe d'égalité, selon les députés, le quatrième alinéa de l'article 23 qui prévoit une majoration du plafond de ressources à partir duquel les

allocations familiales ne sont plus versées, lorsque la charge des enfants est assumée par une seule personne ou lorsque chacun des membres du couple dispose d'un revenu professionnel ;

39. Considérant que, même à revenu et nombre d'enfants égaux, la charge liée à la présence d'enfants au foyer est sensiblement différente selon qu'un seul membre du couple exerce une activité professionnelle ou selon qu'il s'agit d'une personne seule ou d'un couple dont les deux membres exercent une activité professionnelle effective, en raison des contraintes spécifiques liées à ces deux dernières situations ; qu'il appartient au pouvoir réglementaire de fixer le revenu professionnel minimal ouvrant droit à la majoration de manière à ne pas introduire de discriminations injustifiées ;

40. Considérant, enfin, que les députés requérants soutiennent que la mise sous condition de ressources des allocations familiales entraînera une rupture d'égalité entre couples mariés et concubins ; qu'en effet les seconds, présentant des déclarations de revenus séparées, pourront se trouver en dessous du plafond de ressources et bénéficier ainsi du versement des allocations familiales, alors que les premiers, astreints à l'obligation d'une déclaration de revenus commune, s'en verraient privés à revenus identiques ;

41. Considérant que le régime des allocations familiales répond à l'exigence constitutionnelle de solidarité nationale en faveur de la famille ; que les charges familiales sont indépendantes de l'état civil des membres du couple ; que, par suite, les ressources à prendre en compte pour déterminer le droit au bénéfice des allocations familiales sont celles des deux membres du couple qui ont en charge l'entretien et l'éducation des enfants, indépendamment du fait que les intéressés sont ou non mariés ; que, sous cette réserve, le grief doit être écarté ;

**- Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle**

9. Considérant, par ailleurs, que le législateur s'est fixé pour objectif, selon les termes de l'article L. 380-1 précité, d'offrir une couverture de base aux personnes n'ayant " droit à aucun autre titre aux prestations en nature d'un régime d'assurance maladie et maternité " ; que le **principe d'égalité ne saurait imposer au législateur, lorsqu'il s'efforce, comme en l'espèce, de réduire les disparités de traitement en matière de protection sociale, de remédier concomitamment à l'ensemble des disparités existantes ; que la différence de traitement dénoncée par les requérants entre les nouveaux bénéficiaires de la couverture maladie universelle et les personnes qui, déjà assujetties à un régime d'assurance maladie, restent obligées, à revenu équivalent, de verser des cotisations, est inhérente aux modalités selon lesquelles s'est progressivement développée l'assurance maladie en France ainsi qu'à la diversité corrélative des régimes, que la loi déferée ne remet pas en cause ;**

10. Considérant, en second lieu, s'agissant de la couverture complémentaire sur critère de ressources prévue par l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, que le législateur a choisi d'instituer au profit de ses bénéficiaires, compte tenu de la faiblesse de leurs ressources et de la situation de précarité qui en résulte, une prise en charge intégrale des dépenses de santé et une dispense d'avance de frais, l'organisme prestataire bénéficiant d'une compensation financière de la part d'un établissement public créé à cet effet par l'article 27 de la loi ; que le choix d'un plafond de ressources, pour déterminer les bénéficiaires d'un tel régime, est en rapport avec l'objet de la loi ; qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées ; qu'en l'espèce, en raison tout à la fois des options prises, du fait que la protection instituée par la loi porte sur des prestations en nature et non en espèces, du fait que ces prestations ont un caractère non contributif, et eu égard aux difficultés auxquelles se heurterait en conséquence l'institution d'un mécanisme de lissage des effets de seuil, le législateur ne peut être regardé comme ayant méconnu le principe d'égalité ;

11. Considérant, toutefois, qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire de fixer le montant des plafonds de ressources prévus par les articles L. 380-2 et L. 861-1 du code de la sécurité sociale, ainsi que les modalités de leur révision annuelle, de façon à respecter les dispositions précitées du Préambule de la Constitution de 1946 ; que, sous cette réserve, le grief doit être écarté ;

**- Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013**

**- SUR LES PARAGRAPHES I À III DE L'ARTICLE 11 :**

7. Considérant que les dispositions des paragraphes I à III de l'article 11 modifient les règles relatives à l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants non agricoles ; qu'elles ont principalement pour objet de supprimer le plafonnement de cette assiette ;
8. Considérant que, selon les députés requérants, la suppression du plafonnement de l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants conduit à ce que les cotisations versées sur la fraction d'assiette excédant les limites du plafond actuel de cotisation ont les caractéristiques d'une imposition de toute nature ; que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence en ne fixant pas lui-même le taux de ces cotisations ;
9. Considérant que les députés requérants font également valoir qu'en procédant à un déplafonnement de l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants non agricoles, le législateur porte atteinte à l'égalité devant les charges publiques, d'une part, entre les travailleurs indépendants et les salariés et, d'autre part, entre les travailleurs indépendants non agricoles selon qu'ils remplissent ou non les conditions de résidence en France ou selon qu'ils perçoivent ou non leurs revenus en France ; que ce déplafonnement rendrait également inconstitutionnelle la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale ;
10. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi détermine . . . les principes fondamentaux . . . de la sécurité sociale » ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article 37 de la Constitution, il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer les modalités de mise en oeuvre des principes fondamentaux posés par le législateur ;
11. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi . . . doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;
12. Considérant, en premier lieu, que les cotisations d'assurance maladie à la charge des travailleurs indépendants non agricoles sont des cotisations ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par le régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs indépendants ; qu'en faisant porter ces cotisations sur une assiette correspondant à l'ensemble des revenus des travailleurs indépendants les dispositions contestées n'ont pas modifié leur nature de cotisations ; que, par suite, ces cotisations ne relèvent pas de la catégorie des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution ; que le législateur pouvait, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer leur taux ;
13. Considérant, en deuxième lieu, que les cotisations dont l'assiette est modifiée par les dispositions contestées résultent de l'affiliation au régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs indépendants non agricoles ; que la différence de traitement entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés pour l'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale est inhérente aux modalités selon lesquelles se sont progressivement développées les assurances sociales en France, à la diversité corrélative des régimes ainsi qu'au choix du partage de l'obligation de versement des cotisations sociales entre employeurs et salariés ; que, dès lors, le grief tiré d'une rupture du principe d'égalité entre ces deux catégories de personnes doit être écarté ;
14. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions contestées modifient les règles d'assiette des cotisations d'assurance maladie des travailleurs indépendants non agricoles ; que le second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale a pour objet de soumettre à des taux particuliers de cotisations sociales les assurés d'un régime français d'assurance maladie qui ne remplissent pas les conditions de résidence en France ainsi que ceux qui sont exonérés en tout ou partie d'impôts directs au titre de leurs revenus d'activité ou de remplacement en application d'une convention ou d'un accord

international ; que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine ; qu'en l'espèce les dispositions contestées de l'article 11 ont pour effet d'affecter le domaine d'application des dispositions de la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale ;

15. Considérant qu'en soumettant à un régime dérogatoire de taux de cotisations certains des assurés d'un régime français d'assurance maladie, la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale crée une rupture d'égalité entre les assurés d'un même régime qui ne repose pas sur une différence de situation en lien avec l'objet de la contribution sociale ; que, par suite, les dispositions de la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 131-9 du code de la sécurité sociale doivent être déclarées contraires à la Constitution ;
16. Considérant, que les dispositions des paragraphes I à III de l'article 11 sont conformes à la Constitution ;

**- Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014**

**- SUR L'ARTICLE 1ER :**

7. Considérant que l'article 1er a pour objet d'instaurer une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale ; qu'à cette fin, le paragraphe I de l'article 1er rétablit un chapitre 1er quater, comprenant un article L. 131-10, dans le titre III du livre 1er du code de la sécurité sociale ; que cet article L. 131-10 prévoit une réduction dégressive des cotisations à la charge des travailleurs salariés au titre des assurances sociales qui sont assises sur les gains et rémunérations n'excédant pas 1,3 fois le salaire minimum de croissance ; qu'il précise également les conditions dans lesquelles le montant de cette réduction est calculé et les rémunérations auxquelles elle s'applique ; que le paragraphe III de l'article 1er étend le bénéfice des dispositions de l'article L. 131-10 du code de la sécurité sociale au régime des travailleurs salariés agricoles en modifiant l'article L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime ; que le paragraphe II de l'article 1er modifie l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour prévoir une réduction dégressive du taux de la cotisation à la charge des agents soumis à ce code et dont le traitement est inférieur à un indice majoré ; que le paragraphe IV de l'article 1er prévoit une application des paragraphes I à III aux cotisations dues au titre des rémunérations versées à compter du 1er janvier 2015 ;
8. Considérant que, selon les requérants, l'introduction d'une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale est contraire à la distinction entre les cotisations sociales et les impositions de toute nature telle qu'elle résulte de l'article 34 de la Constitution et a pour effet de dénaturer l'objet des cotisations sociales ; que les requérants font également valoir qu'en réservant la réduction dégressive de cotisations sociales aux seuls salariés dont la rémunération « équivalent temps plein » est comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance, alors que ces salariés continueront de jouir d'un niveau de prestations sociales inchangé, le législateur méconnaît le principe d'égalité devant la loi ;
9. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant. . . l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » et « détermine. . . les principes fondamentaux. . . de la sécurité sociale » ;
10. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;
11. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour



assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

12. Considérant que les dispositions contestées portent sur les cotisations sociales d'assurance vieillesse et d'assurance maladie dues par les salariés relevant du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par les salariés relevant du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles ; **que ces cotisations salariales d'assurance vieillesse à la charge des travailleurs salariés et des travailleurs salariés agricoles sont des versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par la branche vieillesse du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par la branche vieillesse du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles**, lesquels sont soumis à un plafond et déterminés en particulier en fonction de la durée de cotisation ainsi que des salaires sur lesquels ont porté ces cotisations ; que ces cotisations salariales d'assurance maladie à la charge des travailleurs salariés et des travailleurs salariés agricoles sont des versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par la branche maladie du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés et par la branche maladie du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés agricoles ;
13. Considérant que le législateur a, aux fins d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés dont la rémunération est modeste, institué une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale des salariés dont la rémunération « équivalent temps plein » est comprise entre 1 et 1,3 salaire minimum de croissance ; que, dans le même temps, il a maintenu inchangés, pour tous les salariés, l'assiette de ces cotisations ainsi que les prestations et avantages auxquels ces cotisations ouvrent droit ; qu'ainsi, un même régime de sécurité sociale continuerait, en application des dispositions contestées, à financer, pour l'ensemble de ses assurés, les mêmes prestations malgré l'absence de versement, par près d'un tiers de ceux-ci, de la totalité des cotisations salariales ouvrant droit aux prestations servies par ce régime ; que, dès lors, le législateur a institué une différence de traitement, qui ne repose pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale, sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 1er de la loi déferée, qui méconnaissent le principe d'égalité, doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

**- Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018**

**. En ce qui concerne certaines dispositions de l'article 8 :**

10. Le 9° du paragraphe I de l'article 8 modifie l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale afin de supprimer la cotisation salariale d'assurance maladie pesant sur les salariés agricoles et non agricoles. Ces mêmes salariés sont dispensés, en 2018, du paiement de tout ou partie de la contribution salariale d'assurance chômage en application du paragraphe VI de l'article 8. Les 16° et 17° du paragraphe I rétablissent les articles L. 613-1 et L. 621-3 du même code afin de réduire respectivement le taux des cotisations d'allocations familiales et celui des cotisations d'assurance maladie et maternité pesant sur les travailleurs indépendants non agricoles dont les revenus d'activité sont inférieurs à un seuil fixé par décret. Le a du 2° du paragraphe II modifie l'article L. 731-35 du code rural et de la pêche maritime pour prévoir la même mesure pour les cotisations d'assurance maladie et maternité pesant sur les travailleurs indépendants agricoles.
11. Le 5° et les a, b, c et d du 6° du paragraphe I de l'article 8 modifient respectivement le paragraphe III de l'article L. 136-7-1 et les 1°, 2° et 3° du paragraphe I et le paragraphe II de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale pour rehausser de 1,7 point les taux de la contribution sociale généralisée applicables aux revenus d'activité et de remplacement, aux revenus du patrimoine ou aux produits de placement, aux sommes engagées ou produits réalisés à l'occasion des jeux et aux pensions de retraite ou d'invalidité.
12. Les députés auteurs des deux saisines reprochent à ces dispositions de méconnaître les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques dès lors que la hausse des taux de la contribution sociale généralisée n'est compensée par d'autres mesures que pour certains des redevables de cet

impôt. Serait ainsi instituée une différence de traitement injustifiée entre les actifs du secteur privé, qui bénéficient de réductions des cotisations sociales, et les retraités, qui n'en bénéficient pas. Selon les députés auteurs de la première saisine, serait également instituée une différence de traitement injustifiée entre les salariés du secteur privé, qui bénéficient de telles réductions, et les agents publics, qui n'en bénéficient pas. Une autre différence de traitement injustifiée résulterait de ce que les demandeurs d'emploi ne sont, par exception, pas soumis à la hausse de la contribution sociale généralisée. En outre, la dégressivité des cotisations d'assurance maladie et maternité applicables aux travailleurs indépendants en fonction de leurs revenus serait contraire au principe d'égalité devant la loi dès lors que ces travailleurs bénéficient d'un niveau de prestations identique quels que soient leurs revenus. Par ailleurs, la redistribution de revenus résultant de la combinaison de la réduction des cotisations sociales pesant sur certains actifs et de la hausse de la contribution sociale généralisée aurait pour effet de porter atteinte à l'égalité. Enfin, ces mêmes dispositions méconnaîtraient l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et l'article 34 de la Constitution.

13. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.
14. Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.
15. En premier lieu, les dispositions contestées augmentent uniformément les taux de la contribution sociale généralisée de 1,7 point pour tous les éléments de son assiette, à l'exception notamment des allocations chômage et des pensions de retraite ou d'invalidité des personnes à revenus modestes. Cette différence de traitement, qui est justifiée par la différence de situation existant entre des personnes percevant certains revenus de remplacement et les autres, est en rapport avec l'objet de la loi.
16. En deuxième lieu, les revenus d'activité des travailleurs du secteur privé sont soumis à des cotisations d'assurance maladie et d'assurance chômage alors que les revenus de remplacement des titulaires de pensions de retraite ou d'invalidité et les traitements des fonctionnaires ne sont pas soumis à de telles cotisations. Par conséquent, le législateur s'est fondé sur une différence de situation entre ces deux dernières catégories de personnes et les travailleurs du secteur privé. La différence de traitement qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi.
17. En troisième lieu, si les dispositions des 16° et 17° du paragraphe I et du a du 2° du paragraphe II de l'article 8 prévoient pour les travailleurs indépendants une dégressivité des cotisations d'assurance maladie et maternité et des cotisations familiales, le niveau des prestations auxquelles elles ouvrent droit ne dépend pas de la durée de cotisation ni du niveau des revenus d'activité sur lesquels ont porté ces cotisations.
18. Il résulte de tout ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés.
19. Le 5°, les a, b, c et d du 6°, le 9°, les 16° et 17° du paragraphe I, le a du 2° du paragraphe II et le paragraphe VI de l'article 8 de la loi déferée, qui sont suffisamment précis et non équivoques, ne méconnaissent ni l'article 34 de la Constitution ni aucune autre exigence constitutionnelle. Ces dispositions sont donc conformes à la Constitution.

## **II. Article 57 : Mise en œuvre transitoire par voie réglementaire de certaines mesures habituellement fixées par la convention d'assurance chômage**

### **A. Sur l'atteinte aux conventions légalement établies**

#### **1. Normes de référence**

##### **a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**

###### **- Article 4**

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.

#### **2. Jurisprudence constitutionnelle**

##### **- Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000 - Loi relative à la réduction négociée du temps de travail**

42. Considérant qu'il était loisible au législateur de tirer les enseignements des accords collectifs conclus à son instigation en décidant, au vu de la teneur desdits accords, soit de maintenir les dispositions législatives existantes, soit de les modifier dans un sens conforme ou non aux accords ; que, toutefois, sauf à porter à ces conventions une atteinte contraire aux exigences constitutionnelles susrappelées, il ne pouvait, dans les circonstances particulières de l'espèce, remettre en cause leur contenu que pour un motif d'intérêt général suffisant ;

43. Considérant que le législateur ne pouvait décider en l'espèce d'une telle remise en cause que si celle-ci trouvait sa justification dans la méconnaissance par les accords des conséquences prévisibles de la réduction de la durée du travail inscrite à l'article 1er de la loi susvisée du 13 juin 1998 ou dans leur contrariété avec des dispositions législatives en vigueur lors de leur conclusion ;

44. Considérant que certaines des dispositions introduites par la loi déferée dans le code du travail modifient ce dernier dans un sens contrariant l'application de clauses substantielles figurant dans plusieurs accords conclus en vertu de la loi susvisée du 13 juin 1998, alors que ces clauses n'étaient contraires à aucune disposition législative en vigueur lors de leur conclusion et ne méconnaissaient pas les conséquences prévisibles de la réduction de la durée du travail décidée par le législateur en 1998 ; qu'il en est ainsi, en particulier, des dispositions de l'article 8 de la loi déferée qui plafonnent désormais à 1600 heures par an la durée du travail que peut prévoir un accord collectif tendant à la variation de la durée hebdomadaire au cours de l'année, alors que plusieurs accords prévoient un volume annuel d'heures de travail qui, sans contrevenir aux dispositions législatives en vigueur lors de leur conclusion, y compris celles relatives aux jours fériés, et sans excéder la moyenne hebdomadaire de trente-cinq heures résultant de l'article 1er de la loi du 13 juin 1998, est néanmoins supérieur à 1600 heures au cours de l'année ; qu'il en va de même des dispositions de l'article 6 qui réduisent de quarante-six à quarante-quatre heures la durée hebdomadaire moyenne du travail, calculée sur une période quelconque de douze semaines consécutives, prévue à l'article L. 212-7 du code du travail, alors que certains accords l'avaient fixée à quarante-cinq ou quarante-six heures ;

45. Considérant qu'en n'écartant pas du champ d'application de telles dispositions les entreprises couvertes par les accords collectifs contraires, pendant toute la durée de ceux-ci, la loi déferée a méconnu les exigences constitutionnelles susrappelées ;

**- Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles**

**. En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à la liberté contractuelle :**

26. Considérant que les deux saisines font grief à l'article 13 de la loi d'avoir méconnu le principe de valeur constitutionnelle de liberté contractuelle, en fixant pour la résiliation des contrats afférents au régime d'assurances antérieur une date qui ne laisserait aux entreprises concernées qu'un délai d'adaptation très insuffisant ;
27. Considérant que, s'il est loisible au législateur d'apporter, pour des motifs d'intérêt général, des modifications à des contrats en cours d'exécution, il ne saurait porter à l'économie des contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
28. Considérant que la résiliation des contrats d'assurances en cours est inhérente aux modifications du régime de protection sociale opérées par la loi déferée et permet aux exploitants agricoles de choisir librement leur organisme assureur ; que la date du 1er avril 2002, prévue pour cette résiliation, n'est pas de nature à porter une atteinte excessive aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ; que le grief doit donc être écarté ;

**- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 - Loi relative au secteur de l'énergie**

**. En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à la liberté contractuelle :**

28. Considérant que les requérants soutiennent qu'en maintenant de façon illimitée l'obligation, faite aux collectivités territoriales ayant concédé à Gaz de France la distribution publique de gaz naturel, de renouveler leur concession avec cette entreprise, tout en privant cette dernière de son caractère public, le législateur a porté à la libre administration de ces collectivités et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée que ne justifie désormais aucun motif d'intérêt général ;
29. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, c'est à la condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général ; qu'il peut aux mêmes fins déroger au principe de la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
30. Considérant que le législateur n'a pas remis en cause l'exclusivité des concessions de distribution publique de gaz dont bénéficient Gaz de France et les distributeurs non nationalisés dans leur zone de desserte historique en vertu des dispositions combinées des articles 1er et 3 de la loi du 8 avril 1946 susvisée, ainsi que de l'article 25-1 de la loi du 3 janvier 2003 susvisée et du III de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ; que seules les communes ou leurs groupements qui, au 14 juillet 2005, ne disposaient pas d'un réseau public de distribution de gaz naturel ou dont les travaux de desserte n'étaient pas en cours de réalisation, peuvent concéder la distribution publique de gaz à une entreprise agréée de leur choix ;
31. Considérant, toutefois, que cette limitation de la libre administration des collectivités territoriales et de la liberté contractuelle trouve sa justification dans la nécessité d'assurer la cohérence du réseau des concessions actuellement géré par Gaz de France et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution ; que les griefs invoqués doivent, dès lors, être rejetés ;

**- Décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail**

**. En ce qui concerne les conventions et accords antérieurs :**

17. Considérant qu'aux termes de la première phrase du IV de l'article 18 : « Les clauses des conventions et accords conclus sur le fondement des articles L. 3121-11 à L. 3121-13 et L. 3121-17 du code du travail ou sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L. 713-11 du code rural dans leur rédaction antérieure à la publication de la présente loi restent en vigueur au plus tard jusqu'au 31 décembre 2009 » ;
18. Considérant que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de 1946 ;
19. Considérant que la première phrase du IV de l'article 18 a pour effet de supprimer, au 1er janvier 2010, toutes les clauses des conventions antérieures relatives aux heures supplémentaires afin que de nouvelles négociations soient engagées au niveau des entreprises ou, à défaut, des branches ; que cette suppression touche plusieurs centaines de conventions ou accords collectifs applicables à plusieurs millions de salariés ; qu'elle porte sur des clauses relatives au contingent d'heures supplémentaires dont la teneur ne méconnaît pas la nouvelle législation ; qu'elle affecte, d'une part, des conventions ou accords collectifs de branche autorisant déjà la négociation de conventions d'entreprise en vertu du 9° de l'article 43 de la loi du 4 mai 2004 susvisée et, d'autre part, des conventions d'entreprise ou d'établissement conclues sur le fondement de cette dérogation ; que, dès la publication de la loi, les parties à la négociation collective au niveau de l'entreprise ou de la branche peuvent, après dénonciation des conventions antérieures, négocier et conclure des accords, sans attendre le 1er janvier 2010, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi nouvelle ; qu'enfin, la suppression des clauses relatives aux heures supplémentaires au sein des conventions existantes en modifierait l'équilibre et conférerait à ces accords antérieurs d'autres effets que ceux que leurs signataires ont entendu leur attacher ;
20. Considérant, dès lors, qu'eu égard à l'atteinte ainsi portée aux conventions en cours, la première phrase du IV de l'article 18, qui supprime les clauses antérieures relatives aux heures supplémentaires, méconnaît les exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus et doit, par suite, être déclarée contraire à la Constitution ; qu'au demeurant, le législateur ayant entendu, en adoptant l'article 18, modifier l'articulation entre les différentes conventions collectives pour développer la négociation d'entreprise en matière d'heures supplémentaires, il s'ensuit qu'en l'absence de la première phrase de ce IV, les dispositions de son I s'appliquent immédiatement et permettent la négociation d'accords d'entreprise nonobstant l'existence éventuelle de clauses contraires dans des accords de branche ;

**- Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

**- SUR L'ARTICLE 31 :**

19. Considérant que l'article 31 est relatif aux relations contractuelles entre les réseaux de distribution et les commerces de détail affiliés à ces réseaux ;
20. Considérant que le paragraphe I de l'article 31 complète le livre III du code de commerce d'un titre IV intitulé « Des réseaux de distribution commerciale » comportant de nouveaux articles L. 341-1 et L. 341-2 pour encadrer les relations contractuelles entre les réseaux de distribution et les exploitants de commerces de détail affiliés à de tels réseaux ; que le premier alinéa de l'article L. 341-1 prévoit que « L'ensemble des contrats conclus entre, d'une part, une personne physique ou une personne morale de droit privé regroupant des commerçants, autre que celles mentionnées aux chapitres V et VI du titre II du livre Ier du présent code, ou mettant à disposition les services mentionnés au premier alinéa de l'article L. 330-3 et, d'autre part, toute personne exploitant, pour son compte ou pour le compte d'un tiers, un magasin de commerce de détail, ayant pour but commun l'exploitation de ce magasin et comportant des clauses susceptibles de limiter la liberté d'exercice par cet exploitant de son activité commerciale prévoient une échéance commune » ; qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 341-

- 1, la résiliation d'un de ces contrats vaut résiliation de l'ensemble des contrats mentionnés ci-dessus ; que le troisième alinéa de l'article L. 341-1 exclut du champ d'application de cet article le contrat de bail dont la durée est régie par l'article L. 145-4 du même code, le contrat d'association et le contrat de société civile, commerciale ou coopérative ; que le paragraphe I de l'article L. 341-2 répute non écrite toute clause restrictive de concurrence après l'échéance ou la résiliation de l'un des contrats mentionnés à l'article L. 341-1 ; qu'en vertu du paragraphe II de l'article L. 341-2, sont exonérées de cette qualification les clauses dont il est démontré qu'elles satisfont quatre conditions cumulatives ; qu'en vertu du paragraphe II de l'article 31, les articles L. 341-1 et L. 341-2 s'appliquent à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi ; que le paragraphe III de l'article 31 prévoit la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement ;
21. Considérant que les députés requérants soutiennent que le principe d'une échéance commune posé par l'article L. 341-1, en n'assurant pas une « individualisation de la relation contractuelle », méconnaît la liberté contractuelle ; que selon eux, la généralisation et le caractère automatique de l'échéance commune porte également atteinte au droit au maintien des conventions légalement conclues ; que serait également méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ;
  22. Considérant qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ; que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ;
  23. Considérant, en premier lieu, que le principe de liberté contractuelle ne protège pas un droit à « l'individualisation de la relation contractuelle » ;
  24. Considérant, en second lieu, d'une part, que les articles L. 341-1 et L. 341-2 visent à mettre un terme aux pratiques contractuelles des réseaux de distribution commerciale qui concluent avec les exploitants de commerce de détail qui leur sont affiliés des contrats différents n'ayant pas les mêmes durées, les mêmes échéances ou les mêmes conditions de résiliation, de sorte qu'il en résulte une prolongation artificielle des contrats qui peut s'apparenter à une restriction de la liberté d'entreprendre des exploitants de commerce de détail ; qu'en adoptant les articles L. 341-1 et L. 341-2, le législateur a entendu assurer un meilleur équilibre de la relation contractuelle entre l'exploitant d'un commerce de détail et le réseau de distribution auquel il est affilié ; qu'il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général ;
  25. Considérant, d'autre part, que les dispositions des articles L. 341-1 et L. 341-2 ne s'appliquent qu'aux contrats conclus entre des réseaux de distribution et des exploitants de commerces de détail ; que les dispositions de l'article L. 341-1 ne s'appliquent qu'aux contrats comportant des clauses susceptibles de limiter la liberté d'exercice par un exploitant de son activité commerciale ; qu'elles ne s'appliquent pas au contrat de bail commercial, au contrat d'association et au contrat de société civile, commerciale ou coopérative ; qu'elles laissent les parties contractantes libres de fixer la durée et l'échéance commune de l'ensemble des contrats qui les lient et de prévoir leur tacite reconduction ; que les dispositions de l'article L. 341-2 ne s'appliquent pas aux clauses dont il est démontré qu'elles remplissent les conditions cumulatives énumérées à cet article ; que les dispositions des articles L. 341-1 et L. 341-2 ne sont applicables qu'à l'expiration d'un délai d'un an suivant la promulgation de la loi ; que, dans ces conditions et au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, les dispositions des articles L. 341-1 et L. 341-2 ne portent pas une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté contractuelle et aux conventions légalement conclues ;
  26. Considérant que les dispositions de l'article 31, qui ne méconnaissent ni l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution ;

**- Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels**

**. En ce qui concerne le paragraphe III de l'article 27 :**

19. Il résulte des dispositions du paragraphe III de l'article 27 que le droit à indemnisation prévu au profit des organisations syndicales par le cinquième alinéa de l'article L. 1311-18 du code général des collectivités territoriales s'applique de manière rétroactive, d'une part, aux conventions en cours à la date de la publication de la loi déferée et, d'autre part, aux conventions ayant pris fin avant cette date.
20. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Il résulte de cette disposition que si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. En outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie.
21. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Par ailleurs, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant de l'article 4 de la Déclaration de 1789.
22. En adoptant le paragraphe III de l'article 27, le législateur a entendu répondre aux difficultés rencontrées par des organisations syndicales bénéficiant de locaux mis à leur disposition avant la publication de la loi déferée qui ont été tenues ou seraient tenues de libérer ces locaux dans des conditions qui leur sont préjudiciables. Il a ainsi poursuivi l'objectif d'intérêt général qui s'attache à ce que les organisations syndicales disposent de moyens nécessaires à la mise en œuvre de la liberté syndicale.
23. D'une part, en prévoyant l'application du cinquième alinéa de l'article L. 1311-18 aux conventions ayant pris fin avant la date de la publication de la loi déferée, sans que cette application rétroactive soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ni qu'elle réserve le cas des décisions de justice ayant force de chose jugée, les dispositions du paragraphe III de l'article 27 portent atteinte à la garantie des droits, protégée par l'article 16 de la Déclaration de 1789.
24. D'autre part, en prévoyant l'application du cinquième alinéa de l'article L. 1311-18 aux conventions en cours, le paragraphe III de l'article 27 a pour effet d'obliger les collectivités et leurs groupements soit à proposer des locaux de substitution aux organisations syndicales soit à leur verser une indemnité, sans qu'ils aient été mis en mesure de s'en exonérer préalablement par une stipulation expresse. Par conséquent, ces dispositions portent aux conventions légalement conclues une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Ainsi, les dispositions du paragraphe III de l'article 27 méconnaissent les exigences résultant de l'article 4 de la Déclaration de 1789.

### **III. Article 66 - Refonte du régime de responsabilité sociale des plateformes**

#### **B. Sur la portée normative de la loi**

##### **1. Norme de référence**

###### **- Article 6**

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.

##### **2. Jurisprudence constitutionnelle**

###### **- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**

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 œuvre », 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 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 ;

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 suffisante 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**

- 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 déférée : " 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 déférée ;

13. Considérant, néanmoins, que, s'il était loisible au Gouvernement d'associer le Parlement à la politique qu'il entend mettre en œuvre 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 déférée 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 ;

- **Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 - Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**

– Sur le dernier alinéa de l'article 2 :

7. L'article 2 de la loi déferée modifie l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Son dernier alinéa complète le paragraphe II de l'article L. 110-1 par un 9° aux termes duquel la connaissance, la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion de l'environnement doivent être inspirées par « le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».

8. Les députés requérants soutiennent que ces dispositions, qui auraient pour effet de restreindre la liberté du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire, méconnaissent la « liberté de légiférer » protégée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et la souveraineté nationale garantie par l'article 3 de la Constitution. Les sénateurs requérants estiment que ces mêmes dispositions sont contraires à la hiérarchie des normes et aux articles 39 et 44 de la Constitution dès lors que seule la Constitution peut limiter le pouvoir du législateur. Ils font également valoir que, si ces dispositions sont interprétées comme ne contraignant pas le législateur, elles sont alors contraires à l'exigence selon laquelle la loi édicte des normes. Enfin, selon eux, ces dispositions méconnaissent aussi l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi et le principe de précaution garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement.

9. En premier lieu, selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... ». 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.

10. Les dispositions contestées énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. Ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire. Contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, ces dispositions ne sont donc pas dépourvues de portée normative.

- **Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016 - Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique**

– Sur l'article 134 :

96. L'article 134 complète l'article L. 225-18 du code de commerce afin d'indiquer que l'assemblée générale ordinaire d'une société anonyme peut désigner un administrateur chargé du suivi des questions d'innovation et de transformation numérique.

97. Les sénateurs requérants soutiennent que cet article est dépourvu de portée normative et, par suite, inconstitutionnel.

98. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... ». 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.

99. Les dispositions de l'article 134 de la loi déferée, qui se bornent à conférer à l'assemblée générale ordinaire d'une société anonyme le pouvoir de confier à un administrateur la charge de suivre des évolutions technologiques, sont dépourvues de portée normative. Dès lors, cet article est contraire à la Constitution.

- **Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 - Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté**

– Sur les dispositions dont la portée normative est contestée :

135. Les sénateurs requérants soutiennent que les articles 33, 45, 55, 187, 190 et 223 de la loi déferée sont dépourvus de portée normative.

136. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale ... ». 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.

137. L'article 33 prévoit que, dans le cadre de l'enseignement moral et civique, les collégiens et les lycéens sont incités à participer à un projet citoyen au sein d'une association d'intérêt général.

138. L'article 55 permet à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale de créer un « conseil de jeunes » pour émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de la jeunesse.

139. L'article 187 insère, dans le code de l'éducation, un article L. 124-2-1 imposant à chaque académie de comporter au moins un pôle de stage afin d'accompagner les élèves des classes de troisième dans la recherche de stages.

140. L'article 190 impose au recteur d'académie de présenter devant le conseil départemental de l'éducation nationale l'évolution de la mixité sociale et scolaire de tous les établissements scolaires de chaque district.

141. Les articles 33, 55, 187 et 190 ne sont pas dépourvus de portée normative. Le grief tiré de la méconnaissance de l'exigence de normativité de la loi doit donc être écarté.

142. L'article 223 modifie l'article 140 de la loi du 29 juillet 1998 mentionnée ci-dessus pour favoriser le départ en vacances des personnes en situation d'exclusion et pour permettre aux programmes d'action

concertés pour l'accès aux pratiques artistiques et culturelles, d'une part, de prendre en compte les pratiques sportives et, d'autre part, de mettre en place des actions spécifiques à destination des personnes en situation d'exclusion.

143. Aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État ». Les dispositions de l'article 223, qui fixent des objectifs à l'action de l'État dans le domaine social, appartiennent à cette catégorie. Il s'ensuit que le grief tiré d'un défaut de portée normative ne peut être utilement soulevé à leur encontre.

144. Compte tenu de la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 45 mentionnée au paragraphe 190 de la présente décision, il n'est pas besoin d'examiner le grief tiré de son absence de portée normative.

(...)

– Sur la portée normative d'autres dispositions :

167. L'article 68 de la loi déferée se borne à prévoir : « La Nation reconnaît le droit de chaque jeune atteignant à compter de 2020 l'âge de dix-huit ans à bénéficier, avant ses vingt-cinq ans, d'une expérience professionnelle ou associative à l'étranger ». Dépourvu de portée normative, cet article est contraire à la Constitution.

**- Décision n° 2018-766 DC du 21 juin 2018, Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen**

**- Sur certaines dispositions de l'article 9 :**

2. Le premier alinéa de l'article 9 précise que la loi déférée entre en vigueur au lendemain de sa publication au Journal officiel, « sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union européenne organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne ».
3. Les requérants font valoir que, dans la mesure où l'adoption par l'Union européenne de dispositions instaurant des listes transnationales pour les prochaines élections européennes serait insusceptible de se produire avant l'organisation de ce scrutin, la référence qui y est ainsi faite par la loi est dépourvue de portée normative, en violation des articles 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 34 de la Constitution.
4. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale ... ». **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.**
5. L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. 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.
6. En premier lieu, en vertu du premier alinéa de l'article 10 de la Constitution : « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée ». Si les dispositions contestées indiquent que l'entrée en vigueur de la loi déférée s'effectuera « sans préjudice » des éventuelles dispositions adoptées par les autorités européennes prévoyant le recours à des listes transnationales aux élections européennes, cet événement, ainsi que l'attestent les travaux parlementaires eux-mêmes, est insusceptible de se produire avant l'entrée en vigueur de la loi. Dès lors, ces dispositions ne constituent pas une condition d'entrée en vigueur de la loi.
7. En second lieu, dans la mesure où les dispositions contestées font référence à une éventuelle modification des règles européennes dont la teneur n'est pas connue, elles ne peuvent non plus avoir pour objet de préciser les conséquences qu'il conviendrait d'en tirer pour l'application de la loi déférée.
8. Il résulte de tout ce qui précède que, sans que le Conseil constitutionnel ait à se prononcer sur le bien-fondé des dispositions contestées, celles-ci, qui, d'ailleurs, ont pour effet de nuire à l'intelligibilité du reste du premier alinéa de l'article 9, sont dépourvues de portée normative. Elles sont donc contraires à la Constitution.

## **IV. Sur le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire**

### **1. Normes de référence**

#### **a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**

##### **- Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation.

#### **b. 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.

### **2. Jurisprudence constitutionnelle**

#### **- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école**

#### **- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE L'ARTICLE 9 :**

2. Considérant que l'article 9 de la loi déferée insère dans le code de l'éducation un article L. 122-1-1 dont le premier alinéa dispose : " La scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société... " ; que cet article L. 122-1-1 définit par ailleurs les principaux éléments du socle commun et renvoie à un décret pris après avis du Haut conseil de l'éducation la détermination précise des connaissances et des compétences requises ;
3. Considérant que, selon les requérants, cet article a été adopté au terme d'une procédure législative irrégulière ; qu'ils font valoir, à l'appui de leur recours, que, lors de son examen par le Sénat, a été adopté un amendement élargissant le champ du socle commun ; qu'à la suite de cette adoption, le Sénat a voté contre l'article ainsi modifié, avant de le réintroduire sous la forme d'un article additionnel dans une rédaction proche de son texte initial ; qu'ils estiment que " ce faisant, le Sénat a remis en cause son propre vote sur un même article hors toute procédure constitutionnelle le permettant " ; qu'ils ajoutent que l'article 43 du règlement du Sénat a été méconnu, celui-ci ne permettant la remise en cause d'un " vote acquis " que pour coordination ou seconde délibération ;
4. Considérant qu'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 ; que, dans les circonstances de l'espèce, il était également loisible au Sénat, saisi en première lecture de la loi déferée, d'adopter un article additionnel reprenant une disposition précédemment amendée puis rejetée, dans une rédaction qui, au demeurant, différait non seulement de celle qu'il avait décidé de supprimer mais également de celle qui lui avait été initialement soumise ; qu'il ressort des travaux parlementaires, et notamment de l'enchaînement des votes émis par le Sénat sur l'amendement puis sur l'article et l'article additionnel en cause, que cette procédure n'a pas altéré la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ;

(...)

**. 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 ;

**- Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace**

**- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :**

2. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; que ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ;

**- SUR L'ARTICLE 9 DE LA RÉOLUTION :**

19. Considérant que l'article 9 de la résolution modifie l'article 29 ter du règlement, relatif à l'organisation de la discussion générale des textes soumis au Sénat et des débats inscrits à son ordre du jour ;
20. Considérant que le 1° de l'article 9 insère dans l'article 29 ter du règlement un alinéa 2 bis permettant à la Conférence des présidents de décider qu'un seul orateur par groupe et un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe interviendront dans la discussion générale ; qu'il prévoit que, dans ce cas, les temps de parole de chacun des orateurs sont déterminés par la Conférence des présidents ;
21. Considérant que les temps de parole de chacun des orateurs déterminés par la Conférence des présidents à l'occasion de la mise en œuvre de l'alinéa 2 bis de l'article 29 ter du règlement ne sauraient être fixés de telle manière qu'ils privent d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que sous cette réserve, les dispositions du 1° de l'article 9 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

**- Décision n° 2017-756 DC du 21 décembre 2017, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018**

. En ce qui concerne la procédure d'adoption de l'article 15 :

S'agissant de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et des exigences de présentation des projets de loi de financement de la sécurité sociale :

22. Selon les députés auteurs de la première saisine, la réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants proposée par cet article aurait été insuffisamment éclairée par les annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Par ailleurs, elle serait d'une ampleur trop importante pour être débattue dans les délais d'examen d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il en résulterait une méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

23. Aux termes du 10° du paragraphe III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes : « Comportant, pour les dispositions relevant du V de l'article L.O. 111-3, les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ».

24. D'une part, les exigences du 10° du paragraphe III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale relatives aux annexes comportant l'évaluation de certaines mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'ont, en tout état de cause, pas été méconnues en ce qui concerne l'article 15 de la loi déferée.

25. D'autre part, les délais d'examen du texte, rappelés au paragraphe 5 de la présente décision, ont été conformes à ceux prévus par les articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale. Ils n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif, par les membres du Parlement, de leur droit d'amendement. Par conséquent, la procédure d'adoption de l'article 15 n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

26. Il résulte de ce qui précède que l'article 15 a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution.

**- Décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, Loi relative à la protection des données personnelles**

**- Sur certaines dispositions de l'article 1er :**

13. L'article 1er de la loi déferée modifie l'article 11 de la loi du 6 janvier 1978, relatif aux missions de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. En vertu de la deuxième phrase du a du 4° de cet article 11, ainsi modifié, cette commission peut « être consultée par le Président de l'Assemblée nationale, par le Président du Sénat ou par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'à la demande d'un président de groupe parlementaire sur toute proposition de loi relative à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données ».

14. Selon les requérants, en adoptant ces dispositions sans préciser à quel moment de l'examen parlementaire de la proposition de loi cette saisine de la Commission nationale de l'informatique et des libertés serait possible, ni dans quel délai son avis doit être rendu, ni quelle publicité peut lui être donnée, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence et contrevenu aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

15. Aux termes du second alinéa de l'article 1er de la loi organique du 20 janvier 2017 mentionnée ci-dessus, pris sur le fondement du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi « fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ». Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34.

16. En prévoyant que la Commission nationale de l'informatique et des libertés peut être consultée sur une proposition de loi relative à la protection ou au traitement de données à caractère personnel par le président, par les commissions compétentes ainsi qu'à la demande d'un président de groupe d'une assemblée parlementaire, le législateur a suffisamment défini la nouvelle attribution ainsi conférée à cette autorité administrative indépendante. Les conditions et modalités selon lesquelles cette faculté peut être mise en œuvre ne relèvent pas du domaine de la loi.



17. Par conséquent, la deuxième phrase du a du 4° de l'article 11 de la loi du 6 janvier 1978, qui ne méconnaît ni les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

## V. Sur les études d'impact

### A. Normes de référence

#### 1. Constitution 4 octobre 1958

##### - 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 sont soumis en premier lieu au Sénat.

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

### B. Jurisprudence constitutionnelle

#### - Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

. En ce qui concerne l'article 8 de la loi organique :

- Quant à l'alinéa 1er de l'article 8 :

12. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique, les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact " dès le début de leur élaboration " ;

13. Considérant que la compétence conférée par le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution à la loi organique concerne la présentation des projets de loi par le Gouvernement ; que, s'il était loisible au législateur de subordonner, sous les réserves énoncées aux articles 11 et 12 de la loi organique, l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour de la première assemblée saisie au dépôt d'une étude d'impact et s'il appartient à la Conférence des présidents de cette assemblée de constater que cette étude d'impact est conforme aux prescriptions de l'article 8 de la loi organique, le législateur ne pouvait demander au Gouvernement de justifier de la réalisation de cette étude dès le début de l'élaboration des projets de loi ; que, par suite, les mots : " dès le début de leur élaboration " insérés dans la première phrase du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique sont contraires à la Constitution ;

- Quant aux alinéas 2 à 11 de l'article 8 :

14. Considérant que, dans ses alinéas 2 à 11, l'article 8 de la loi organique détermine le contenu des documents qui doivent être déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que le projet de loi ; qu'aux termes de ces dispositions :

" Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

" Ils exposent avec précision :

" - l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur

l'ordre juridique interne ;

" - l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

" - les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

" - les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

" - l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

" - l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

" - les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

" - la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication " ;

15. Considérant, en premier lieu, que l'élaboration d'études particulières répondant à chacune des prescriptions de ces alinéas ne saurait être exigée que pour autant que ces prescriptions ou l'une ou l'autre d'entre elles trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause ;

16. Considérant, en deuxième lieu, qu'en tant qu'il comporte injonction au Gouvernement d'informer le Parlement sur les orientations principales et le délai prévisionnel de publication des dispositions réglementaires qu'il doit prendre dans l'exercice de la compétence exclusive qu'il tient des articles 13 et 21 de la Constitution, le dernier alinéa de l'article 8 méconnaît le principe de séparation des compétences du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire ; que, dès lors, le membre de phrase : " , leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication " est contraire à la Constitution ;

17. Considérant, en dernier lieu, que, si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document constituant l'étude d'impact d'un projet de loi venait à être mis à la disposition de la première assemblée saisie de ce projet après la date de dépôt de ce dernier, le Conseil constitutionnel apprécierait, le cas échéant, le respect des dispositions précitées de l'article 8 de la loi organique au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation ;

18. Considérant qu'il s'ensuit que, sous les réserves énoncées aux considérants 15 et 17, le surplus de l'article 8 de la loi organique n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 9 de la loi organique :

19. Considérant que l'article 9 prévoit que la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle un projet de loi a été déposé en premier lieu doit se prononcer dans un délai de dix jours sur le respect des prescriptions du chapitre II de la loi organique ; que ni la durée de ce délai, ni les conditions, prévues par le deuxième alinéa de l'article 9, dans lesquelles ce délai est suspendu ne sont contraires au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution ;

(...)

. En ce qui concerne l'article 11 de la loi organique :

21. Considérant, en premier lieu, que le deuxième alinéa de l'article 11 dispose que les projets de loi tendant à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi doivent être accompagnés " des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8 " ; que cette disposition ne saurait, sans méconnaître l'article 38 de la Constitution, être interprétée comme imposant au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il entend prendre sur le fondement de l'habilitation qu'il demande pour l'exécution de son programme ;

22. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du troisième alinéa du même article 11 : " Les dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, d'une étude d'impact composée des documents visés aux huit derniers alinéas de l'article 8. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent " ; que ce troisième alinéa impose au Gouvernement de déposer devant la première assemblée saisie, non l'étude d'impact des dispositions en cause, mais celle des ordonnances précédemment prises en vertu des articles 38 ou 74-1 de la Constitution et entrées en vigueur "

dès leur publication " ; qu'une telle exigence, qui ne trouve pas son fondement dans l'article 39 de la Constitution, méconnaît les prescriptions de ses articles 38 et 74-1 ; que, par suite, le troisième alinéa de l'article 11 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral**

- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA LOI :

. En ce qui concerne l'étude d'impact jointe au projet de loi :

2. Considérant que les députés requérants font valoir que l'étude d'impact jointe au projet de loi n'a pas permis d'éclairer suffisamment les parlementaires sur la portée du texte qui leur a été soumis ; que l'étude d'impact aurait en particulier omis d'indiquer l'incidence qu'aurait eue l'article 8 du projet de loi déposé par le gouvernement sur le second tour des élections cantonales, qu'elle aurait négligé les difficultés de constitution des listes de candidats pour les élections municipales dans les petites communes en raison des modifications prévues par les articles 16 et suivants du projet de loi et qu'elle aurait insuffisamment démontré les postulats motivant le report des élections départementales et régionales à 2015 prévu par l'article 24 du projet de loi ; qu'en conséquence, aurait été méconnue l'exigence de clarté des débats parlementaires ;

3. Considérant qu'aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution : « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. - Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 susvisée : « Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent » ; que, selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues ;

4. Considérant que le projet de loi a été déposé le 28 novembre 2012 sur le bureau du Sénat **et que la Conférence des présidents du Sénat n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues ; qu'au regard du contenu de l'étude d'impact, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 doit être écarté ; qu'il en va de même du grief tiré de l'atteinte aux exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires ;**

- **Décision n° 2015-715 DC du 05 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA LOI :

. En ce qui concerne l'étude d'impact jointe au projet de loi :

2. Considérant que les députés requérants font valoir **que l'étude d'impact jointe au projet de loi était insuffisante lors du recueil de l'avis du Conseil d'État et qu'il en résulte une méconnaissance des exigences constitutionnelles et en particulier de l'exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires ; qu'en outre, l'obligation de présenter une étude d'impact aurait été contournée du fait de la présentation par le Gouvernement de nombreuses dispositions sous forme d'amendements ;**

3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution : « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. - Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de

l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 susvisée : « Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent » ; que, selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues ;

4. Considérant que le projet de loi a été déposé le 30 juillet 2014 sur le bureau de l'Assemblée nationale et que **la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues** ; que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 doit être écarté ;

- **Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte**

– SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA LOI :

. En ce qui concerne l'étude d'impact jointe au projet de loi :

2. Considérant que les députés requérants invoquent la méconnaissance des exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 ; que l'étude d'impact serait inconsistante en raison de l'insuffisance de l'examen des conséquences sociales, économiques et financières du 5° du paragraphe III de l'article 1er de la loi déferée et de l'article L. 311-5-5 du code de l'énergie introduit par son article 187 ;

3. Considérant qu'aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution : « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. – Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 susvisée : « Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent » ; que, selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues ;

4. Considérant **que le projet de loi a été déposé le 30 juillet 2014 sur le bureau de l'Assemblée nationale et que la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues** ; que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 doit être écarté ;

- **Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, Loi de modernisation de notre système de santé**

– SUR L'ARTICLE 27 :

13. Considérant que le paragraphe I de l'article 27 insère un nouvel article L. 3511-6-1 dans le code de la santé publique, en vertu duquel : « Les unités de conditionnement, les emballages extérieurs et les suremballages des cigarettes et du tabac à rouler, le papier à cigarette et le papier à rouler les cigarettes sont neutres et uniformisés. – Un décret en Conseil d'État fixe leurs conditions de neutralité et d'uniformisation, notamment de forme, de taille, de texture et de couleur, et les modalités d'inscription des marques et des dénominations commerciales sur ces supports » ; que le paragraphe II de l'article 27 prévoit une entrée en vigueur des dispositions de son paragraphe I le 20 mai 2016 ;

14. Considérant que, selon les sénateurs requérants, **l'introduction de cet article par voie d'amendement, alors que ces dispositions étaient décidées et prévues par le Gouvernement dès avant la présentation du projet de loi en Conseil des ministres, a permis de contourner l'obligation procédurale de présentation**

**d'une étude d'impact et a porté atteinte à la clarté et à la sincérité du débat parlementaire** ; que les députés et les sénateurs requérants contestent la violation du droit de propriété résultant de l'instauration du « paquet neutre », laquelle a pour conséquence d'empêcher toute exploitation normale de la marque ; qu'ils avancent que, dans la mesure où il s'agit d'une privation de propriété, les conditions d'indemnisation de cette privation doivent être prévues par le législateur ; qu'ils soutiennent également que l'obligation de commercialisation du tabac dans des « paquets neutres » n'est ni justifiée ni proportionnée à l'objectif de protection de la santé publique poursuivi ; qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire la définition des conditions dans lesquelles les marques et dénominations commerciales seront inscrites sur ces supports, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence ; que les députés requérants soutiennent enfin qu'il en résulte une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre ;

. En ce qui concerne la procédure d'adoption de l'article 27 :

15. Considérant que l'article 27, qui présente un lien avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi portant modernisation de notre système de santé, a été inséré par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale ; **qu'il ressort des travaux parlementaires que la procédure d'adoption de cet article n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence constitutionnelle** ; que le grief tiré de la méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire doit être écarté ;

- **Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, Loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle**

– Sur la procédure d'adoption de l'ensemble de la loi :

2. Les sénateurs requérants contestent le bien-fondé de l'utilisation de la procédure accélérée, engagée le 31 juillet 2015, alors que l'examen du projet de loi en première lecture par l'Assemblée nationale n'a débuté que six mois après son adoption par le Sénat le 5 novembre 2015. **Ils critiquent également l'introduction à l'Assemblée nationale de nombreuses dispositions nouvelles par voie d'amendement du Gouvernement, permettant à ce dernier de contourner les exigences d'une étude d'impact, d'un examen par le Conseil d'État et d'une délibération en conseil des ministres. Il en résulterait « un usage dénaturé » du droit d'amendement du Gouvernement et une atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, ainsi qu'à « l'équilibre de la navette parlementaire tel qu'il résulte de l'article 45 de la Constitution ».** (...)

. En ce qui concerne le droit d'amendement du Gouvernement :

4. Il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité, notamment par la nécessité, pour un amendement, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

5. D'une part, ni ces dispositions constitutionnelles ni aucune autre ne font obstacle à ce que des amendements puissent, comme en l'espèce, être déposés devant la seconde assemblée saisie, y compris immédiatement avant la réunion de la commission mixte paritaire, dès lors qu'ils respectent les règles de recevabilité mentionnées ci-dessus. Par ailleurs, les dispositions nouvelles introduites à l'Assemblée nationale par voie d'amendement du Gouvernement n'ont, ni en raison de leur nombre, ni en raison de leur objet, porté atteinte au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

6. D'autre part, **l'article 39 de la Constitution et la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus n'imposent la présentation d'une étude d'impact, la consultation du Conseil d'État et une délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements.** Par conséquent, est inopérant le grief selon lequel le Gouvernement aurait contourné ces exigences procédurales en exerçant le droit d'amendement qu'il tient du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution.

- **Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique**

- Sur l'article 30 :

72. L'article 30 habilite le Gouvernement à adopter, par ordonnance, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour que les candidats, les partis et les groupements politiques puissent, à compter du 1er novembre 2018 et en cas de défaillance avérée du marché bancaire, obtenir les prêts, avances ou garanties requises pour financer les campagnes électorales nationales et européennes. Il précise que le dispositif retenu par le Gouvernement peut notamment prendre la forme d'une structure dédiée dont l'ordonnance préciserait les règles de fonctionnement, dans des conditions garantissant à la fois l'impartialité des décisions prises et la viabilité financière.

73. Selon les députés requérants, l'habilitation ainsi donnée au Gouvernement serait, en raison de son imprécision, contraire aux exigences de l'article 38 de la Constitution. **Par ailleurs, l'étude d'impact correspondant à cet article 30 ne satisferait pas aux exigences de l'article 39 de la Constitution et de la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus.**

. En ce qui concerne la partie de l'étude d'impact jointe au projet de loi relative à l'article 30 :

74. Aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution : « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. - Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours ». Aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 : « Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent ». Selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues.

75. **Le projet de loi a été déposé le 14 juin 2017 sur le bureau du Sénat et la Conférence des présidents du Sénat n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues.** Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 doit donc être écarté.

## **VI. Sur la place de certaines dispositions dans la loi de finances**

### **A. Normes de référence**

#### **2. Constitution 4 octobre 1958**

##### **- Article 45**

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, **tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.**

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

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

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

#### **3. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution**

### **CHAPITRE III**

#### **Dispositions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la Constitution**

##### **- Article 13**

Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.

Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements.

Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées.



## B. Jurisprudence constitutionnelle

- **Décision n° 2011-640 DC du 4 août 2011 - Loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires**

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ; qu'ils estiment que les articles 14, 30, 54, 56, 57 et 58 n'ont pas leur place dans cette loi ;

2. Considérant qu'aux termes de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis » ;

- SUR LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI :

3. Considérant, en l'espèce, que la proposition de loi comportait seize articles lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie ;

(...)

- SUR LA PLACE DES DISPOSITIONS CONTESTÉES :

14. Considérant que les articles 14, 54, 56, 57 et 58, qui n'ont pas de lien, même indirect, avec la proposition de loi initiale, ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; que, dès lors, ces articles doivent être déclarés contraires à celle-ci ;

- **Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

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

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

154. Considérant que l'article 69 est relatif à l'activité des sociétés privées de recrutement et de placement des gens de mer ; qu'il fixe des obligations d'assurance ou de garantie financière pour satisfaire aux obligations de rapatriement, modifie les procédures applicables au recrutement et au placement de gens de mer, étend les possibilités de recourir aux entreprises de travail maritime pour l'emploi de gens de mer et encadre leur mise à disposition par une entreprise de travail maritime ou une entreprise de travail temporaire ;

155. Considérant que l'article 83 élargit le champ des bâtiments éligibles au régime fiscal prévu par l'article 156 du code général des impôts en vertu de l'article 156 bis du même code ;

156. Considérant que l'article 132 modifie les dispositions des articles 3-1 et 34-4 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ayant trait à la numérotation des services de télévision ;

157. Considérant que l'article 201 modifie l'article 3 de la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs ainsi que l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, relatifs au stockage en couche géologique profonde des déchets nucléaires ;

158. Considérant que l'article 202 modifie l'article L. 541-10 du code de l'environnement relatif aux cahiers des charges des éco-organismes en matière d'ouverture des données touchant au domaine des déchets ;

159. Considérant que l'article 225 insère un nouvel article L. 3323-3-1 dans le code de la santé publique relatif aux dérogations à l'interdiction de la publicité ou de la propagande concernant une boisson alcoolique ;

160. Considérant que l'article 227 prévoit un droit pour les citoyens de recevoir les documents expédiés par des représentants élus des institutions de la République ;

161. Considérant que l'article 264 modifie les dispositions de l'article 1019 du code général des impôts relatives au taux de la taxe spécifique sur la revente de fréquences audiovisuelles ;

162. Considérant que l'article 265 modifie les articles L. 312-1 et L. 312-1-3 du code monétaire et financier afin d'instaurer une procédure d'information de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution lorsque la Banque de France a connaissance d'un refus d'ouverture de compte dans le cadre de la procédure de droit au compte bancaire ;

163. Considérant que les articles 300, 301, 302, 303 et 304 sont relatifs aux chambres de commerce et d'industrie de région et territoriales ; que l'article 300 modifie les articles L. 711-8 et L. 711-10 du code de commerce afin de prévoir l'adoption d'un schéma régional d'organisation des missions des chambres de commerce et d'industrie ; que l'article 301 modifie des dispositions du même code relatives aux pouvoirs des chambres de commerce et d'industrie de région, et en particulier à la réunion de chambres de commerce et d'industrie territoriales en une seule chambre territoriale ; que l'article 302 modifie des dispositions de l'article L. 713-12 du même code relatives à la représentation des chambres de commerce et d'industrie d'Île-de-France au sein de la chambre de commerce et d'industrie de région ; que l'article 303 organise les conditions dans lesquelles les assemblées générales des chambres de commerce et d'industrie de région et territoriales créées après la publication de la loi déferée et avant le 31 décembre 2015 peuvent être installées sans procéder à des élections et précise le taux annuel de taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises qui peut être voté par les chambres de commerce et d'industrie de région créées à l'issue d'une fusion ; que l'article 304 prévoit les délais d'adoption de leur schéma directeur par les chambres de commerce et d'industrie de région ;

164. Considérant que les articles 305, 306 et 307 sont relatifs aux chambres de métiers et de l'artisanat ; que l'article 305 modifie les articles 5-1, 5-4, 5-5, 5-7, 7 et 8 du code de l'artisanat pour permettre la création de chambres de métiers et de l'artisanat interdépartementales ; que l'article 306 organise les conditions de la fusion ou du regroupement des chambres de métiers et de l'artisanat et fixe à titre temporaire le nombre d'élus régionaux par département ; que l'article 307 modifie l'article 5-2 du code de l'artisanat afin de modifier des règles relatives à la fixation du siège des chambres régionales et de prévoir les conditions du regroupement des chambres de métiers et de l'artisanat de région en une seule chambre de métiers et de l'artisanat de région ;

165. Considérant que les dispositions des articles 69, 83, 132, 201, 202, 225, 227, 264, 265, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306 et 307 introduites en première lecture, ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi ; que, par suite, elles ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ; qu'elles sont contraires à cette dernière ;

#### **- Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017**

- Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée :

98. Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ». La loi organique du 1er août 2001 détermine le contenu de la loi de finances.

99. L'article 110 permet aux services du ministère de l'économie et des finances d'accéder au fichier dénommé « Système d'immatriculation des véhicules ».

100. L'article 113 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur la révision de la carte des zones défavorisées simples.

101. L'article 126 modifie le régime juridique des pièces de collection en métaux précieux fabriquées et commercialisées par la Monnaie de Paris.

102. L'article 131 proroge un dispositif d'accès à l'emploi titulaire organisé en faveur de certains agents contractuels de la fonction publique.

103. L'article 132 modifie les règles relatives au contrôle des arrêts de travail et des cumuls d'activités dans la fonction publique.

104. L'article 153 modifie les modalités de calcul des ressources personnelles prises en compte pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap.

105. L'article 154 permet l'expérimentation par les collectivités territoriales et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie du financement de l'information et du soutien des tuteurs familiaux.

106. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures

affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Elles sont donc contraires à la Constitution.

**- Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 - Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté**

– Sur les dispositions dont la place dans la loi déferée est contestée :

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

145. Les sénateurs requérants soutiennent que les articles 58, 59, 60, 64, 80 et 91, le paragraphe XIV de l'article 117, et les articles 191, 192 et 222 n'ont pas leur place dans la loi déferée, au motif qu'ils ont été introduits en première lecture selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution.

*– S'agissant des articles 58, 59 et 60 :*

146. Les articles 58, 59 et 60 prévoient la mise en place d'une concertation publique à l'occasion de l'élaboration du schéma directeur de la région Île-de-France, pour les deux premiers articles, et du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, pour le dernier.

147. Introduites en première lecture, les dispositions des articles 58, 59 et 60 de la loi déferée, ne peuvent être regardées comme dépourvues de lien, même indirect, avec le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance, par ces dispositions, du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution doivent être écartés.

*– S'agissant des articles 64, 80 et 91, du paragraphe XIV de l'article 117 et des articles 191, 192 et 222 :*

148. L'article 64 autorise la dématérialisation de la procédure d'acquisition de la nationalité française par déclaration de nationalité ou décision de l'autorité publique.

149. L'article 80 autorise les enquêteurs de l'Institut national de la statistique et des études économiques ainsi que ceux des services statistiques ministériels à accéder, pour le besoin de leurs enquêtes statistiques, aux parties communes des immeubles d'habitation.

150. L'article 91 abaisse les conditions de majorité requise, au sein des assemblées générales des copropriétés situées dans une commune soumise à la taxe sur les logements vacants, pour autoriser la réalisation de certaines opérations relatives à la réunion de plusieurs lots dont l'un au moins est d'une surface inférieure à 9 mètres carrés, en un lot unique à usage d'habitation.

151. Le paragraphe XIV de l'article 117 modifie les conditions de majorité requise pour la définition de l'intérêt communautaire dans les établissements publics de coopération intercommunale.

152. L'article 191 intègre des considérations sur la consommation alimentaire durable dans le rapport relatif à la responsabilité sociale et environnementale que doivent établir les entreprises.

153. L'article 192 instaure l'obligation, pour les services de restauration collective des personnes publiques, de servir une part minimale de produits issus de l'alimentation durable et de l'agriculture biologique.

154. L'article 222 dispose que l'autorité parentale exclut « tout traitement cruel, dégradant ou humiliant, y compris tout recours aux violences corporelles ».

155. Introduites en première lecture, les dispositions des articles 64, 80 et 91, du paragraphe XIV de l'article 117 et des articles 191, 192 et 222 de la loi déferée ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

## VII. Sur la règle dite de l'entonnoir

### A. Normes de référence

#### 1. Constitution 4 octobre 1958

- **Article 44**

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

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

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

### B. Jurisprudence constitutionnelle

- **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**

(...)

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

23. Considérant que, selon les requérants, la loi déférée 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 ;

28. Considérant, en l'espèce, que la loi déferée n'a fait l'objet que d'une lecture par chacune des deux assemblées avant la réunion de la commission mixte paritaire ; que, dès lors, les dispositions qui ont été introduites au cours du débat parlementaire doivent satisfaire aux conditions applicables aux amendements adoptés durant la première lecture, notamment à la nécessité de ne pas être dépourvues de tout lien avec l'objet initial du projet de loi ;

29. Considérant que l'article 19 de la loi déferée, issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, insère, après le quatrième alinéa de l'article 19 de la loi du 21 janvier 1995 susvisée, un alinéa ainsi rédigé : " La représentation syndicale au sein des commissions administratives paritaires compétentes pour les corps de fonctionnaires actifs des services de la police nationale peut déroger au statut général de la fonction publique afin d'adapter et de simplifier la gestion de ces personnels. A ce titre, les gardiens de la paix et les brigadiers de police constituent un collège électoral unique au sein des commissions administratives paritaires nationales et interdépartementales représentant le corps d'encadrement et d'application de la police nationale " ;

30. Considérant que, contrairement aux autres dispositions de la loi déferée, l'article 19 précité est 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 exclusivement des mesures relatives à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité et aux contrôles aux frontières ; qu'il suit de là que cet article 19 a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, Loi relative à la prévention de la délinquance**

- SUR LES CONDITIONS D'ADOPTION DU III DE L'ARTICLE 34 :

31. Considérant que le III de l'article 34 de la loi déferée complète le premier alinéa de l'article 2-19 du code de procédure pénale afin d'étendre à la diffamation les cas dans lesquels les associations départementales de maires peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile ;

32. 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 ;

33. 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 ;

34. Considérant, d'autre part, qu'il ressort 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 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 ;**

35. 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 ;

36. Considérant, en l'espèce, que **l'amendement dont est issu le III de l'article 34 a été adopté en deuxième lecture ; que cette adjonction n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'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 ; qu'il s'ensuit qu'il y a lieu de la regarder comme ayant été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution ;**

**- Décision n° 2015-723 DC du 17 décembre 2015, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2016**

. En ce qui concerne les dispositions adoptées après la première lecture :

51. Considérant qu'il ressort 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 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 ;

52. Considérant que l'article 23 modifie l'article L. 752-1 du code de la sécurité sociale afin d'étendre le périmètre de gestion de la caisse de prévoyance sociale de Saint-Barthélemy aux assurés sociaux relevant du régime social des indépendants ;

53. Considérant que l'article 62 modifie les articles L. 6312-1 du code de la santé publique et L. 2223-43 du code général des collectivités territoriales afin de modifier les règles relatives au transport d'enfants décédés de cause médicalement inexpiquée ;

54. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que les articles 23 et 62 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;

**- Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, Loi de modernisation de notre système de santé**

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

100. Considérant qu'il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de la première phrase de son premier alinéa aux termes de laquelle : « 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 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 ;

101. Considérant que le paragraphe II de l'article 46 prévoit la remise d'un rapport au Parlement relatif à la contribution du transport aérien à la pollution atmosphérique et à ses effets sur la santé humaine ;

102. Considérant que le paragraphe II de l'article 59 prévoit la remise d'un rapport au Parlement relatif aux effets sur la santé du bisphénol A non chauffé ;

103. Considérant que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ; que ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion ; qu'elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ; qu'il s'ensuit que le paragraphe II de l'article 46 et le paragraphe II de l'article 59 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'ils doivent être déclarés contraires à cette dernière ;