

## Le Conseil constitutionnel et la transparence juridique

---

Le Conseil constitutionnel contribue à la " transparence du discours juridique ", en imposant au législateur le respect de certaines exigences qu'il s'applique aussi à lui-même.

Cette contribution doit s'apprécier en fonction des compétences, restreintes, du Conseil et des moyens, limités, dont il dispose pour les exercer.

Sa mission essentielle consiste dans le contrôle a priori, abstrait et souvent facultatif de la constitutionnalité des lois. Elle s'exerce par référence aux seules normes de valeur constitutionnelle (Constitution de 1958, Préambule de la Constitution de 1946, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Charte de l'environnement). La méconnaissance de ces normes expose tout ou partie des dispositions déferées à une censure que l'explicitation du sens de ces dispositions ou les réserves d'interprétation permettent parfois d'éviter.

L'action du Conseil en faveur de la qualité de la loi, et donc de la " transparence ", repose sur les exigences suivantes : principe de clarté de la loi, rattaché à l'article 34 de la Constitution ; objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi et principe de normativité de la loi, rattachés à divers articles de la Déclaration de 1789 (n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, cons. 8 ; n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons. 12).

La reconnaissance, par la décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, de l'existence d'un " objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ", qui s'ajoute à l'exigence de clarté législative déjà déduite avant 1999 de l'article 34 de la Constitution (par exemple : n° 98-401 DC du 10 juin 1998, cons. 7 et 10 , Rec. p. 258, chronique AJDA 1998 p. 495) n'a pas été sans conséquences concrètes sur le travail législatif (ni d'ailleurs sur les griefs dont a été saisi le Conseil constitutionnel au cours des années suivantes !).

D'une part, l'obligation à laquelle elle soumet le législateur, pour n'être pas nouvelle (elle s'est toujours imposée du point de vue de la bonne administration et de la

morale démocratique), acquiert rang constitutionnel : sauf à encourir une censure, le législateur ne devra désormais s'écarter que pour de bons motifs de ce nouvel objectif. [Première conséquence pratique : des moyens suffisants doivent être alloués à la codification, qu'il s'agisse des moyens propres à la commission supérieure ou de ceux affectés à son environnement (groupes de travail ministériels, Conseil d'Etat, outils informatiques) . L'aide apportée aux banques de données juridiques participe également désormais de la poursuite d'un objectif de valeur constitutionnelle : l'accessibilité de la norme. En ce sens, voir la décision du Conseil d'Etat du 17 décembre 1997 (Ordre des avocats à la Cour de Paris, Leb. p.491), qui juge que " *la mise à disposition et la diffusion de textes (..) constituent une mission de service public au bon accomplissement duquel il appartient à l'Etat de veiller*".]

Mais, d'autre part, la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de cet objectif offre au législateur un degré de liberté nouveau. En effet, la poursuite d'un objectif de valeur constitutionnelle permet à la loi, sinon de s'affranchir, du moins de tempérer d'autres exigences constitutionnelles dans le cadre de la recherche d'une conciliation entre impératifs éventuellement divergents (par exemple : n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, cons. 2 à 7, Rec. p. 276).

Ainsi, le souci de rendre un dispositif simple et lisible devrait désormais atténuer la soumission du législateur à l'application rigoureuse de certains principes constitutionnels (on pense par exemple aux problèmes que les " effets de seuil " posent au regard du principe d'égalité).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est depuis affirmée en matière tant de sécurité juridique (voir notamment sa toute récente décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école) que de simplification et de codification.

Il en résulte que la loi doit être revêtue d'une portée normative et que le législateur doit 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.

Appliquant toujours plus strictement ces différents critères, le Conseil a censuré des dispositions législatives imprécises, ambiguës, d'une portée normative incertaine (n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, cons. 52 ; n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, cons. 20 à 26) ou manifestement dénuées de toute portée normative (n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 8, 16 et 17).

Il a en revanche favorisé le processus de codification et de simplification du droit (n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 ; n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 5 ; n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004).

Le Conseil s'efforce lui-même de respecter cette exigence de " transparence ". La motivation, traditionnellement concise, de ses décisions s'exprime sous la forme de " considérants " qui favorisent la rigueur du raisonnement et de l'expression de la pensée.

Les nouvelles modalités de présentation des réserves d'interprétation facilitent leur identification et donc leur connaissance par les organes de l'Etat chargés de les appliquer.

Les décisions du Conseil, publiées au Journal Officiel, sont immédiatement portées à la connaissance du public sur son site Internet (<http://www.conseil-constitutionnel.fr>), accompagnées d'un commentaire et d'un dossier documentaire comportant normes et jurisprudence ayant servi à l'élaboration de ces décisions. Le site comporte également des dossiers thématiques (par exemple sur le référendum de 2005) ou généraux (documentation sur le Conseil, tables analytiques, bilan d'activité...).

Un recueil annuel des décisions et une revue semestrielle (" Les Cahiers du Conseil constitutionnel ") complètent cette information

### **Annexe : L'obligation d'informer dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel**

**I) Deux exemples de décisions subordonnant la constitutionnalité d'une mesure à ce que sa mise en oeuvre soit accompagnée d'une information appropriée**

## 1) Un exemple en matière politique : la consultation de la population mahoraise sur son avenir statutaire

Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000

### Loi organisant une consultation de la population de Mayotte

(...)

-SUR LE RESPECT DE L'EXIGENCE DE CLARTÉ ET DE LOYAUTÉ DE LA CONSULTATION :

14. Considérant que les requérants font grief à la loi de méconnaître l'exigence constitutionnelle de clarté et de loyauté à laquelle doit satisfaire la consultation qu'elle organise ; qu'en premier lieu, s'agissant de l'exigence de clarté, ils font valoir que les personnes consultées " ne sont pas en mesure de distinguer quelles conséquences emporteront, respectivement, les votes " oui " et " non ", l'accord n'offrant sur le statut de Mayotte aucune alternative tranchée " ; que certains articles de cet accord seraient en outre rédigés soit dans " un jargon technocratique " qui s'accommoderait mal de l'exigence de clarté, soit dans des termes que seul " un public de juristes avertis " serait susceptible de comprendre ; qu'en deuxième lieu, le processus même d'élaboration de l'accord serait empreint de déloyauté dès lors que le consensus initialement requis n'a pas été obtenu et qu'il a été passé outre à l'opposition des deux parlementaires de Mayotte ; que, par ailleurs, en prévoyant de doter Mayotte du statut de " collectivité départementale ", le Gouvernement entretiendrait volontairement la confusion avec " la revendication départementaliste claire et constante de la population de Mayotte ";

15. Considérant que la question posée aux populations intéressées doit satisfaire à la double exigence constitutionnelle de clarté et de loyauté ;

16. Considérant que l'article 1er de la loi déferée dispose expressément que la population de Mayotte est invitée à formuler " son avis " sur l'accord précité du 27 janvier 2000 ; que le troisième alinéa du I dudit accord stipule que " Mayotte sera dotée d'un nouveau statut instauré par une loi " après que les Mahorais auront été "

consultés sur les grandes orientations de ce statut " ; qu'ainsi la question posée aux votants ne comporte pas par elle-même d'équivoque quant à l'absence d'effet normatif de la consultation ; que, par ailleurs, le contenu de l'accord décrit avec une clarté suffisante les éléments essentiels du statut de " collectivité départementale " envisagé par le législateur afin de permettre à Mayotte " d'adopter une organisation juridique, économique et sociale qui se rapprochera le plus possible du droit commun " ; qu'en dénommant la nouvelle collectivité " collectivité départementale ", le législateur n'a pu entretenir de confusion avec un département d'outre-mer dès lors, notamment, qu'il est clairement précisé au point 4 du II de l'accord que " Mayotte continuera de bénéficier de la spécialité législative ", les lois ne s'y appliquant que " sur mention expresse et après avis du conseil général " ; que l'objectif est de n'étendre à Mayotte le principe d'identité législative qu'" à l'horizon 2010 " ; qu'enfin, il était loisible au législateur de consulter la population concernée sur un statut autre que celui de département d'outre-mer, même si le document définissant les grandes orientations de ce statut n'a pas recueilli l'accord de toutes les parties auxquelles il a été préalablement soumis ;

**17. Considérant toutefois qu'il appartiendra aux autorités compétentes, en particulier au pouvoir réglementaire, de prévoir toutes dispositions utiles afin de rappeler à la population de Mayotte la portée purement consultative de son vote ;**

18. Considérant que, **sous cette réserve**, la loi déferée satisfait à l'exigence constitutionnelle de clarté et de loyauté de la consultation ;

---

## **2) Un exemple en matière de protection sociale : le tarif de responsabilité des médicaments**

Décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003

(....)

SUR L'ARTICLE 43 :

14. Considérant que l'article 43 de la loi déferée a pour principal objet de modifier les conditions de remboursement des dépenses exposées par les assurés sociaux pour l'achat de médicaments figurant dans un " groupe générique " au sens des dispositions du 5° de l'article L. 5121-1 du code de la santé publique ;

15. Considérant que le I de l'article 43 modifie l'article L. 162-16 du code de la sécurité sociale en vue de limiter au prix de la spécialité générique la plus chère du même groupe la prise en charge de telles dépenses par l'assurance maladie, tant lorsqu'un médicament appartenant à ce groupe a été délivré à l'assuré conformément à une prescription libellée en dénomination commune que lorsque le pharmacien a remplacé la spécialité prescrite par une autre spécialité du même groupe dans le cadre du pouvoir de substitution qu'il tient de l'article L. 5125-23 du code de la santé publique ;

16. Considérant que les dispositions nouvelles du 3° du I de l'article 43 permettent que la base de remboursement des médicaments appartenant à un même groupe générique soit limitée à un " tarif forfaitaire de responsabilité " arrêté par les ministres de la santé et de la sécurité sociale après avis du Comité économique des produits de santé institué par l'article L. 162-17-3 du code de la sécurité sociale ; que, selon les requérants, ces dispositions seraient contraires au principe d'égalité et méconnaîtraient les exigences constitutionnelles relatives à la santé ;

17. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général dès lors que la différence de traitement qui en résulte est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

18. Considérant que le tarif forfaitaire de responsabilité instauré par l'article 43 de la loi déferée a pour objet de limiter les dépenses de l'assurance maladie et concourt par suite à préserver l'équilibre financier de la sécurité sociale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle ;

19. Considérant que ce tarif conduira à rembourser de façon uniforme les patients atteints de la même affection auxquels est prescrit un médicament d'un groupe générique déterminé ; qu'ainsi, les dispositions en cause, qui n'ont pas directement

pour effet de créer des différences entre assurés sociaux, ne sont pas contraires, par elles-mêmes, au principe d'égalité ;

20. Considérant, toutefois, qu'en laissant à la charge du patient la partie du prix du médicament délivré excédant le tarif forfaitaire de responsabilité, les dispositions critiquées conduiront à faire varier la fraction remboursée du prix d'un médicament selon le coût de celui qui aura effectivement été délivré au sein d'un groupe générique déterminé ; que, de ce fait, l'institution du tarif forfaitaire de responsabilité peut créer, de manière indirecte, des différences entre assurés sociaux selon que ceux-ci auront ou non été en mesure de se faire prescrire ou délivrer un médicament générique ;

21. **Considérant qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire de prévoir les modalités d'une information précise de l'ensemble des assurés sociaux quant aux principes généraux du nouveau système de remboursement des médicaments et quant à la possibilité de se faire prescrire ou délivrer un médicament dont le prix soit égal à la base de remboursement ou le plus voisin de celle-ci ; qu'il revient en outre aux autorités administratives compétentes d'accompagner la mise en oeuvre du nouveau système de remboursement par des actions de formation des professionnels de santé à l'usage des spécialités génériques, de contribuer à l'élaboration de " bonnes pratiques " en ce qui concerne la prescription de médicaments génériques par les médecins, ainsi que d'encourager l'exercice par les pharmaciens du pouvoir de substitution qu'ils détiennent en vertu de l'article L. 5125-23 du code de la santé publique ;**

22. Considérant, enfin, qu'il appartiendra aux auteurs de l'arrêté prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 162-16 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi déferée, de fixer le tarif forfaitaire de responsabilité de telle sorte que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel la Nation " garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé " ;

23. Considérant que, **sous ces réserves**, les dispositions de l'article 43 de la loi déferée ne sont pas contraires à la Constitution ;

---

## II) Objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, codification, simplification

Rappel : dans la terminologie du Conseil constitutionnel, l'accessibilité s'entend au sens le plus concret du terme : porter un document (par exemple une loi) à la connaissance du public, indépendamment de son contenu (l'intelligibilité renvoyant, quant à elle, au contenu)

Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999

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

13. Considérant (...) que cette finalité [l'achèvement du programme de codification] répond au demeurant à **l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi** ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;

(...)

Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003

Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit

(...)

5. Considérant, (...) qu'en l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du **programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification** ; que cette

**double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi** ; qu'en effet, l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité inutile ; qu'à défaut, serait restreint l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;