

Décision n° 2012 - 649 DC

Loi de simplification du droit et allègement des démarches administratives

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2012

Sommaire

I. Sur l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi	4
II. Sur la procédure législative.....	6
III. Sur le respect du domaine de la loi.....	11
IV. Sur la liberté contractuelle.....	14

Table des matières

I. Sur l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi	4
A. Normes de référence.....	4
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	4
- Article 4	4
- Article 5	4
- Article 6	4
- Article 16	4
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	4
- 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	4
- Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 - Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.....	5
II. Sur la procédure législative.....	6
A. Normes de référence.....	6
Constitution du 4 octobre 1958.....	6
- Article 44.	6
- Article 45.	6
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	6
1. Sur l'engagement de la procédure accélérée.....	6
- Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 - Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat	6
2. Sur les amendements adoptés en 1^{ère} lecture	7
- Décision n° 2010-535 DC du 30 mars 2006 - Loi pour l'égalité des chances.....	7
- Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 - Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat	7
- Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 - Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.....	8
3. Sur les amendements adoptés en 2^{ème} lecture	8
- Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009 - Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.....	8
- Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 - Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.....	8
- Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 - Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.....	9
III. Sur le respect du domaine de la loi.....	11
A. Normes de référence.....	11
Constitution du 4 octobre 1958.....	11
- Article 34.	11
- Article 37.	12
- Article 41.	12
- Article 61.	12
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	12
- Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 - Loi sur les prix et les revenus (Blocage des prix et revenus)	12

- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 - Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.....13

IV. Sur la liberté contractuelle 14

A. Normes de référence..... 14

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 14

- Article 414
- Article 1614

2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 14

- Alinéa 8.....14

B. Jurisprudence 14

- Décision n° 94-348 DC du 3 août 1994 - Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes14
- Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000 - Loi relative à la réduction négociée du temps de travail.....14
- Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 200117
- Décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003 - Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi17

I. Sur l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi

A. Normes de référence

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- 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.

- Article 5

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

- Article 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.

- Article 16

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

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

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

(...)

- **Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 - Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit**

(...)

5. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

6. Considérant qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi présentent un objet analogue ; que la complexité de la loi et l'hétérogénéité de ses dispositions ne sauraient, à elles seules, porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'aucune des dispositions de la loi ne méconnaît par elle-même cet objectif ; que la procédure d'adoption de la loi n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité du débat parlementaire ;

(...)

II. Sur la procédure législative

A. Normes de référence

Constitution du 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.

- **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.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur l'engagement de la procédure accélérée

- **Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 - Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat**

(...)

- Sur l'article 14 de la résolution :

15. Considérant que l'article 14 insère dans le règlement un article 24 bis ; que, selon cet article, lorsque le Gouvernement décide d'engager la procédure accélérée prévue au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, il en informe le président du Sénat, " en principe, lors du dépôt du projet de loi " ; que ces dispositions permettent au Gouvernement, postérieurement à ce dépôt, de faire part à tout moment de sa décision d'engager une telle procédure, dès lors que les deux Conférences des présidents sont en mesure, avant le début de l'examen du texte en première lecture, d'exercer la prérogative que leur reconnaît l'article 45 de la Constitution ; que, par suite, l'article 14 de la résolution n'est pas contraire à la Constitution ;

(...)

2. Sur les amendements adoptés en 1^{ère} lecture

- Décision n° 2010-535 DC du 30 mars 2006 - Loi pour l'égalité des chances

(...)

6. Considérant, en premier lieu, 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, quelle qu'en soit la portée, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

7. Considérant, dès lors, que ne peut être utilement invoqué le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 8 de la loi déférée, issues d'un amendement adopté au cours de l'unique lecture ayant précédé la réunion de la commission mixte paritaire, auraient dû figurer, du fait de leur portée, dans le projet de loi initial ; que cet amendement n'était pas dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait déjà des dispositions destinées à favoriser l'accès à l'emploi des jeunes ;

(...)

- Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 - Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat

(...)

27. Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article 48 du règlement modifié, les amendements sont recevables s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, en première lecture, s'ils présentent, " s'agissant de dispositions additionnelles ", un lien, même indirect, avec le texte en discussion ; qu'aux termes 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 " ; que cette condition de recevabilité s'applique tant aux dispositions additionnelles qu'aux dispositions modificatives ; que, dès lors, les mots " s'agissant de dispositions additionnelles " figurant au troisième alinéa de l'article 48 du règlement dans sa rédaction issue du II de l'article 22 de la résolution doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 - Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit**

(...)

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

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

24. Considérant que l'article 190, introduit au Sénat en première lecture, valide les reclassements intervenus en application de la rénovation de la convention collective nationale du 31 octobre 1951 susvisée ; que cette disposition ne présente pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans la proposition de loi ; que, par suite, elle a été adoptée selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ;

(...)

3. Sur les amendements adoptés en 2^{ème} lecture

- **Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009 - Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**

(...)

27. Considérant que le 1° du III de l'article 118 complète le dernier alinéa de l'article L. 421-8 du code de la construction et de l'habitation pour fixer les règles particulières de représentation des départements au sein du conseil d'administration de l'office interdépartemental de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines ;

28. Considérant que les requérants font grief à cette disposition d'avoir été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution ;

29. Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire est " chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion " ; qu'en l'espèce, la modification dont est issu le 1° du III de l'article 118 a été introduite par la commission mixte paritaire ; que cette adjonction n'était pas 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'ainsi, elle a été adoptée selon une procédure qui n'est pas conforme à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 - Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure**

(...)

81. 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 ;

82. Considérant, en l'espèce, que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en deuxième lecture par 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 paragraphes III de l'article 90 et II de l'article 123 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 - Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit**

(...)

- Sur l'article 187 :

15. Considérant que l'article 187 modifie la rédaction de l'article L. 133-6 du code de justice administrative ; que, selon cet article, les auditeurs de deuxième classe du Conseil d'État « sont nommés parmi des anciens élèves de l'École nationale d'administration, conformément aux dispositions du décret relatif aux conditions d'accès et au régime de formation de cette école » ;

16. Considérant que, selon les sénateurs requérants, en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les auditeurs de deuxième classe du Conseil d'État sont choisis parmi les anciens élèves de l'École nationale d'administration, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; qu'il aurait également méconnu les garanties légales des principes d'indépendance des membres de cette juridiction et d'égal accès aux emplois publics ;

17. Considérant qu'aux termes de la dernière 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 » ;

18. Considérant que les dispositions de l'article 187, insérées dans la proposition de loi par un amendement adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, ne présentent pas de lien même indirect avec celles qui figuraient dans la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit ; qu'elles ont été adoptées selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution ; qu'il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs précités, l'article 187 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

(...)

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

(...)

En ce qui concerne les dispositions introduites en deuxième lecture :

25. Considérant que le 7° du paragraphe I de l'article 55 insère, dans le code de commerce, un article L. 233-17-1 ; que cette disposition transpose l'article 2 de la directive 2009/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009, qui simplifie les obligations comptables des sociétés présentant des comptes consolidés au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce ;

26. Considérant que les paragraphes III et IV de l'article 62 modifient les articles L. 626 32, L. 628 1 et L. 628 5 du même code ; qu'ils prévoient la prise en compte des accords de subordination entre créanciers dans le projet de plan de sauvegarde ou de redressement soumis à l'assemblée unique des obligataires ; qu'ils prévoient également que l'éligibilité à la sauvegarde financière accélérée tenant à l'importance du chiffre d'affaires et du nombre de salariés est appréciée, pour les sociétés qui établissent des comptes consolidés, en considération du total de bilan ; qu'ils modifient enfin les dispositions législatives relatives à la déclaration des créances dans le cadre d'une sauvegarde financière accélérée ;

27. Considérant que le paragraphe I de l'article 127 complète l'article L. 253 2 du code de la construction et de l'habitation ; qu'aux termes de cette disposition : « Lorsque l'usufruitier est un bailleur social appartenant aux premier et deuxième secteurs locatifs fixés par l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, il peut, en qualité de mandataire des nus-propriétaires et par exception à l'article 22 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, recevoir plus de trois délégations de vote » ;

28. Considérant, en l'espèce, que les amendements dont sont issues les dispositions susmentionnées ont été introduits en deuxième lecture par l'Assemblée nationale ou le Sénat ; 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 7° du paragraphe I de l'article 55, les paragraphes III et IV de l'article 62 et le paragraphe I de l'article 127 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution ;

(...)

III. Sur le respect du domaine de la loi

A. Normes de référence

Constitution du 4 octobre 1958

Titre V - Des rapports entre le Parlement et le gouvernement

- Article 34.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

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

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

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

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

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

- **Article 37.**

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

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

- **Article 41.**

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

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

Titre VII - Le Conseil constitutionnel

- **Article 61.**

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 - Loi sur les prix et les revenus (Blocage des prix et revenus)**

(...)

11. Considérant, sur le second point, que, si les articles 34 et 37, alinéa 1er, de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des articles 37, alinéa 2, et 41 ; que la procédure de l'article 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle de l'article 37, alinéa 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au

Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret ; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif ; qu'il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi ; que, dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution ;

(...)

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

(...)

Sur la présence dans la loi de dispositions réglementaires :

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

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

(...)

Décide :

(...)

Article 3.- Les articles 19, 22, 33 et 34 de la même loi ont le caractère réglementaire.

(...)

IV. Sur la liberté contractuelle

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- 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.

- Article 16

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

2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

- Alinéa 8

Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

B. Jurisprudence

- Décision n° 94-348 DC du 3 août 1994 - Loi relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du conseil des communautés européennes

(...)

En ce qui concerne la liberté contractuelle :

9. Considérant qu'aucune norme de valeur constitutionnelle ne garantit le principe de la liberté contractuelle ; que par suite ce grief ne saurait qu'être écarté ;

(...)

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

(...)

. En ce qui concerne l'atteinte à la liberté contractuelle :

37. Considérant que les requérants soutiennent qu'à divers titres la loi déferée porterait à la liberté contractuelle une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaîtrait la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'ils font ainsi valoir que le II de l'article 28 romprait l'équilibre des accords déjà conclus en application de la loi susvisée du 13 juin 1998 ; que ne seraient pas respectés par les articles 2, 5, 8, 9, 11, 17, 19 et 32 certains dispositifs figurant dans les accords ;

38. Considérant qu'aux termes du V de l'article 8 de la loi déferée : " Les stipulations des conventions ou accords collectifs intervenues sur le fondement des articles L. 212-2-1 et L. 212-8 du code du travail applicables à la date de publication de la présente loi demeurent en vigueur. Toutefois, à compter de la date à laquelle la durée légale du travail est fixée à trente-cinq heures, les heures excédant une durée moyenne sur l'année de trente-cinq heures par semaine travaillée et, en tout état de cause, une durée annuelle de 1600 heures sont des heures supplémentaires soumises aux dispositions des articles L. 212-5, L. 212-5-1 et L. 212-6 du même code " ; qu'à ceux du sixième alinéa du I de l'article 17 de la loi : " Les dispositions relatives à la formation négociées postérieurement à la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail sont applicables pour une durée maximum de trois ans, sous réserve du respect de l'obligation légale d'adaptation mise à la charge de l'employeur et de l'initiative du salarié ou de son accord écrit. Au terme de cette période, elles doivent être mises en conformité avec les dispositions de l'accord national interprofessionnel étendu. A défaut, un nouveau cadre sera fixé par la loi. " ; qu'à ceux, enfin, du II de l'article 28 de la loi déferée : " A l'exception des stipulations contraires aux articles L. 212-5 et L. 212-5-1 du code du travail issus de l'article 5 de la présente loi, les clauses des accords conclus en application des dispositions de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 précitée et contraires aux dispositions de la présente loi continuent à produire leurs effets jusqu'à la conclusion d'un accord collectif s'y substituant, et au plus tard pendant une durée d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi " ;

39. Considérant que les deux saisines font grief à ces dispositions de porter atteinte à la liberté contractuelle des partenaires sociaux en privant d'effets, à l'expiration d'un délai qu'elles fixent, sauf à être renégociés dans l'intervalle, les accords conclus en application de la loi du 13 juin 1998 précitée ; que certaines modifications apportées au code du travail par la loi déferée feraient en effet obstacle, selon les requérants, à l'application de nombreuses clauses de ces accords ; qu'il en serait ainsi pour le régime des heures supplémentaires, pour l'annualisation de la durée de travail, pour le temps de travail des cadres, pour la formation professionnelle et pour les compensations salariales ;

40. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " 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 " ; qu'à ceux du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : " Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises " ;

41. Considérant que l'article 1^{er} de la loi susvisée du 13 juin 1998 a inséré dans le code du travail un article L. 212-1 bis ainsi rédigé : " Dans les établissements ou les professions mentionnés à l'article L. 200-1 ainsi que dans les établissements agricoles, artisanaux et coopératifs et leurs dépendances, la durée légale du travail effectif des salariés est fixée à trente-cinq heures par semaine à compter du 1er janvier 2002. Elle est fixée à trente-cinq heures par semaine à compter du 1er janvier 2000 pour les entreprises dont l'effectif est de plus de vingt salariés..." ; qu'aux termes de l'article 2 de la même loi : " Les organisations syndicales d'employeurs, groupements d'employeurs ou employeurs ainsi que les organisations syndicales de salariés reconnues représentatives sont appelés à négocier d'ici les échéances fixées à l'article 1er les modalités de réduction effective de la durée du travail adaptées aux situations des branches et des entreprises ... " ; que les accords collectifs conclus par les partenaires sociaux et, selon les cas, conventionnés ou étendus par l'autorité administrative dans les conditions prévues par l'article 3 de ladite loi déterminent notamment " les modalités d'organisation du temps du travail et de décompte de ce temps applicables aux salariés de l'entreprise, y compris celles relatives aux personnels d'encadrement ... " ; qu'en outre, aux termes de l'article 13 de la loi précitée : " Au plus tard le 30 septembre 1999, et après concertation avec les partenaires sociaux, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport établissant le bilan de l'application de la présente loi. Ce bilan portera sur le déroulement et les conclusions des négociations prévues à l'article 2 ainsi que sur l'évolution de la durée conventionnelle et effective du travail et l'impact des dispositions de l'article 3 sur le développement de l'emploi et sur l'organisation des entreprises. Le rapport présentera les enseignements et orientations à tirer de ce bilan pour la mise en œuvre de la réduction de la durée légale du travail prévue à l'article 1er, en ce qui concerne notamment le régime des heures supplémentaires, les règles relatives à l'organisation et à la modulation du

travail, les moyens de favoriser le temps partiel choisi, la place prise par la formation professionnelle dans les négociations et les modalités particulières applicables au personnel d'encadrement ... "; qu'enfin, il convient de relever que l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail précisait que le projet de loi, qui devait être ainsi proposé au Parlement, ne remettrait pas en cause les accords passés " dans le cadre légal actuel " ;

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 ;

46. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer non conformes à la Constitution les mots : ", et au plus tard pendant une durée d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi " figurant au II de l'article 28 ; qu'il n'en est pas de même, en revanche, des mots : " A l'exception des stipulations contraires aux articles L. 212-5 et L. 212-5-1 du code du travail issus de l'article 5 de la présente loi ", les modifications apportées par la loi déferée aux articles L. 212-5 et L. 212-5-1 du code du travail étant sans rapport avec les accords conclus en application de la loi susvisée du 13 juin 1998, ou bien constituant des conséquences prévisibles de la réduction à trente-cinq heures de la durée légale hebdomadaire du travail ;

47. Considérant que, pour des motifs analogues à ceux qui ont été exposés ci-dessus, il y a également lieu de déclarer non conformes à la Constitution les mots : " et, en tout état de cause, une durée annuelle de 1600 heures " figurant au V de l'article 8, ainsi que les mots : " pour une durée maximum de trois ans, sous réserve du respect de l'obligation légale d'adaptation mise à la charge de l'employeur et de l'initiative du salarié ou de son accord écrit. Au terme de cette période, elles doivent être mises en conformité avec les dispositions de l'accord national interprofessionnel étendu. A défaut, un nouveau cadre sera fixé par la loi " figurant au sixième alinéa du I de l'article 17 ;

48. Considérant, enfin, que manque en fait le grief tiré par les sénateurs requérants de ce qu'en " prédéterminant " le contenu des différents accords collectifs qu'elle prévoit, la loi déferée dénaturerait le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

(...)

- **Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001**

(...)

37. Considérant, par ailleurs, que, s'il est vrai que le dispositif institué par le législateur a notamment pour finalité d'inciter les entreprises pharmaceutiques à conclure avec le comité économique des produits de santé, en application de l'article L. 162-17-4 du code de la sécurité sociale, des conventions relatives à un ou plusieurs médicaments, visant à la modération de l'évolution du prix de ces médicaments et à la maîtrise du coût de leur promotion, une telle incitation, inspirée par des motifs d'intérêt général, n'apporte pas à la liberté contractuelle qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen une atteinte contraire à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003 - Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi**

(...)

Sur le grief tiré de l'atteinte à la liberté contractuelle :

4. 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 la Constitution de 1946 ;

(...)