

# **Décision n° 2013 - 683 DC**

## **Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites**

### **Dossier documentaire**

Source : services du Conseil constitutionnel © 2013

#### **Sommaire**

<b>I. Sur le cadre constitutionnel du système de retraite.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Sur la procédure d'adoption de la loi.....</b>	<b>7</b>
<b>III. Sur la sincérité de la loi.....</b>	<b>10</b>
<b>IV. Sur l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi.....</b>	<b>13</b>

# Table des matières

<b>I. Sur le cadre constitutionnel du système de retraite.....</b>	<b>4</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 .....</b>	<b>4</b>
- Article 11 .....	4
<b>2. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>4</b>
Titre V - Des rapports entre le parlement et le gouvernement .....	4
- Article 34 .....	4
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>4</b>
- Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997 - Loi créant les plans d'épargne retraite .....	4
- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 - Loi de modernisation sociale .....	5
- Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003 - Loi portant réforme des retraites .....	5
- Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites .....	5
<b>II. Sur la procédure d'adoption de la loi.....</b>	<b>7</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>7</b>
Titre V - Des rapports entre le parlement et le gouvernement .....	7
- Article 39 .....	7
<b>2. 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>7</b>
Chapitre II : dispositions relatives a la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la constitution .....	7
- Article 8 .....	7
- Article 9 .....	8
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>8</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.....	8
- Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010 - Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux .....	8
- Décision n° 2010-608 DC du 24 juin 2010 - Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE).....	8
- Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 - Loi de réforme des collectivités territoriales .....	9
- Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 - Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité .....	9
- 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 .....	9
- Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013 - Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe .....	9
<b>III. Sur la sincérité de la loi.....</b>	<b>10</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>10</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....</b>	<b>10</b>
- Article 14 .....	10
- Article 15 .....	10
<b>2. Constitution du 4 octobre 1958 .....</b>	<b>10</b>
Titre V - Des rapports entre le parlement et le gouvernement .....	10
- Article 47-2 .....	10
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>10</b>

- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 - Loi de finances rectificative pour 1993.....10
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.....10
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011 - Loi de finances pour 2012 .....11
- Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 .....12

#### **IV. Sur l’accessibilité et l’intelligibilité de la loi..... 13**

##### **A. Normes de référence..... 13**

###### **1. Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 ..... 13**

- Article 4 .....13
- Article 5 .....13
- Article 6 .....13
- Article 16 .....13

##### **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel..... 13**

- Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 - Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information .....13
- Décision n° 2013-673 DC du 18 juillet 2013 - Loi relative à la représentation des Français établis hors de France.....13

# I. Sur le cadre constitutionnel du système de retraite

## A. Normes de référence

### 1. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

#### - Article 11

Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

### 2. Constitution du 4 octobre 1958

#### Titre V - Des rapports entre le parlement et le gouvernement

#### - Article 34

La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

(...)

## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

#### - Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997 - Loi créant les plans d'épargne retraite

- SUR LE GRIEF TIRE DE LA MECONNAISSANCE DU ONZIÈME ALINEA DU PREAMBULE DE LA CONSTITUTION DE 1946 :

2. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent, en invoquant l'inconstitutionnalité de la loi tout entière, que le contenu même du droit à pension serait remis en cause par la loi déférée dans la mesure où celle-ci tendrait à instituer un système se substituant progressivement aux régimes obligatoires, de base et complémentaires, de sécurité sociale ; qu'ainsi elle contreviendrait au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; »

3. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, la Nation " garantit à tous notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. " ;

4. Considérant que la loi déférée tend, aux termes de son article 1er, à permettre à tout salarié lié par un contrat de travail de droit privé et relevant du régime d'assurance vieillesse de base mentionné au titre V du livre III du code de la sécurité sociale ou à l'article 1024 du code rural ainsi que des régimes de retraite complémentaire mentionnés au titre II du livre IX du code de la sécurité sociale, et aux avocats salariés relevant de la Caisse nationale des barreaux français, d'adhérer à un plan d'épargne retraite ; qu'elle n'a pas pour objet de mettre en cause le principe ou l'organisation de l'assurance vieillesse ; qu'elle se borne à instituer un système facultatif d'épargne en vue de la retraite qui, en vertu de son article 3, ouvrira droit, au profit des adhérents, sous certaines conditions d'âge ou de cessation d'activité, au paiement d'une rente viagère ou d'un versement unique, venant s'ajouter aux prestations des régimes obligatoires de base et complémentaires de la sécurité sociale ; qu'elle ne modifie pas les droits et obligations résultant du régime général d'assurance-vieillesse de la sécurité sociale et des régimes complémentaires ; qu'elle ne saurait dès lors être regardée comme portant atteinte aux principes énoncés par les dispositions précitées ;

- **Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 - Loi de modernisation sociale**

33. Considérant que l'article 48 abroge la loi susvisée du 25 mars 1997 ainsi que plusieurs de ses dispositions insérées dans le code général des impôts et dans le code de la sécurité sociale ;

34. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que cette abrogation créerait, en méconnaissance du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, " une inégalité devant la retraite entre travailleurs du secteur public et salariés du régime général ", du fait de la suppression de la " déductibilité du revenu imposable des versements effectués par les salariés en vue de se constituer une épargne retraite complémentaire " ;

35. Considérant, en premier lieu, que les salariés liés par un contrat de travail de droit privé, d'une part, et les agents des collectivités publiques, d'autre part, relèvent de régimes juridiques différents au regard de la législation sur les retraites ;

36. Considérant, en second lieu, qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

37. Considérant qu'en l'espèce, l'abrogation de la loi susvisée ne modifie en rien les droits des salariés du secteur privé aux prestations servies par les régimes de base de sécurité sociale et par les régimes complémentaires ; que, dès lors, elle ne prive pas de garanties légales les exigences issues du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

- **Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003 - Loi portant réforme des retraites**

6. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » ;

7. Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en oeuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

- **Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites**

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du onzième alinéa du Préambule de 1946 :

7. Considérant qu'aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » ;

8. Considérant que l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en oeuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

9. Considérant qu'en adoptant la loi déferée, le législateur a voulu préserver le système de retraite par répartition, confronté à d'importantes difficultés de financement ; qu'il a notamment tenu compte de l'allongement de l'espérance de vie ; qu'au nombre des mesures qu'il a prises figure le report à soixante-deux ans de l'âge légal de départ à la retraite, applicable, de façon progressive jusqu'en 2018, tant aux salariés du secteur

public qu'à ceux du secteur privé ; qu'il a prévu ou maintenu des possibilités de retraite anticipée au bénéfice des personnes ayant eu des carrières longues, de celles ayant un taux d'incapacité de travail fixé par voie réglementaire, de celles exposées à des « facteurs de pénibilité » et atteintes d'incapacité permanente, des travailleurs handicapés ou des personnes exposées à l'amiante ; que, ce faisant, il a pris des mesures qui visent à garantir la sécurité des vieux travailleurs conformément au Préambule de 1946 ; que ces mesures ne sont pas inappropriées à l'objectif qu'il s'est fixé ;

14. Considérant que les personnes atteintes d'une incapacité de travail et ayant été exposées à des « facteurs de pénibilité » pendant l'accomplissement de leur travail ne se trouvent pas, au regard des règles de fixation de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, dans la même situation que celles n'ayant pas subi cette exposition ; que, par suite, il n'a pas été porté atteinte au principe d'égalité ;

## II. Sur la procédure d'adoption de la loi

### A. Normes de référence

#### 1. Constitution du 4 octobre 1958

##### Titre V - Des rapports entre le parlement et le gouvernement

###### - 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'État 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.

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

##### Chapitre II : dispositions relatives a la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la constitution

###### - Article 8

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'Etat. **Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.**

**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'Etat ;

-s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;

— la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

- **Article 9**

**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 fixées par le présent chapitre sont méconnues.**

Lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante.

## **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

- **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**

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 ;

- **Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010 - Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux**

3. Considérant, en premier lieu, que, selon les députés requérants, en intégrant dans un même document l'étude d'impact de la loi déferée avec celle d'autres projets de loi, le Gouvernement aurait méconnu les dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 susvisée ;

4. Considérant que l'article 39, alinéa 3, de la Constitution dispose : " La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique " ; qu'aux termes de la première phrase 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 " ; qu'en application de l'article 11 de cette loi organique, ces dispositions ne sont pas applicables aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution, ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise et aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution ;

5. Considérant que, si ces dispositions imposent que les projets de loi qui ne sont pas mentionnés par l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 susvisée fassent l'objet d'une étude d'impact, elles n'interdisent pas qu'une étude d'impact soit commune à plusieurs projets de loi ayant un objet analogue ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la même loi organique doit être écarté ;

- **Décision n° 2010-608 DC du 24 juin 2010 - Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE)**

12. Considérant que l'article 3 de la loi organique complète l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 susvisée afin de préciser que l'étude d'impact jointe à un projet de loi doit exposer « s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental » ; que, sous les mêmes réserves que celles énoncées par le Conseil constitutionnel dans les considérants 15 et 17 de sa décision du 9 avril 2009 susvisée, cet article n'est pas contraire à la Constitution,

- **Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 - Loi de réforme des collectivités territoriales**

4. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 39 : « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique » ; qu'aux termes de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 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 » ;

- **Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 - Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité**

4. Considérant que le projet de loi a été déposé le 31 mars 2010 sur le bureau de l'Assemblée nationale ; que, dans le délai de dix jours à compter de ce dépôt, une réunion de la Conférence des présidents s'est tenue, le 6 avril 2010 ; que cette dernière n'a pas constaté que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues ; que le grief tiré de l'absence de réunion de la Conférence des présidents permettant de contester l'étude d'impact manque en fait ;

- **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**

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° 2013-669 DC du 17 mai 2013 - Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe**

4. Considérant que le projet de loi a été déposé le 7 novembre 2012 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 les commissions des assemblées ont procédé à de nombreuses auditions ; 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 ;

## III. Sur la sincérité de la loi

### A. Normes de référence

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

- Article 14

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

- Article 15

La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

#### 2. Constitution du 4 octobre 1958

##### Titre V - Des rapports entre le parlement et le gouvernement

- Article 47-2

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

**Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.**

### B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 - Loi de finances rectificative pour 1993

22. Considérant qu'il est soutenu par les sénateurs, auteurs de la première saisine, que l'inscription en recettes du budget général de 1993, pour un montant de 18 milliards de francs du produit d'opérations de cession au secteur privé par l'État d'entreprises du secteur public, méconnaît la règle posée à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, selon laquelle les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées, altérant ainsi la sincérité des chiffres contenus dans la loi ; »

23. Considérant que les ressources de l'État figurant dans les lois de finances de l'année et dans les lois de finances rectificatives ont un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations ; que ces évaluations doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener ; qu'eu égard au programme de privatisations présenté au titre de l'année 1993, l'inscription en recettes prévisionnelles d'une somme de 18 milliards de francs n'a pas méconnu la règle de l'article 16 de l'ordonnance susvisée ;

- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010

-SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que les requérants soutiennent que la loi déferée méconnaît le principe de sincérité budgétaire ;

3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée dispose : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;

4. Considérant, en premier lieu, que les requérants soutiennent que les hypothèses économiques de croissance qui fondent la loi de finances ont été sous-évaluées de sorte que l'affectation des recettes supplémentaires serait soustraite à l'appréciation du Parlement ;
5. Considérant, d'une part, qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2010 soient entachées d'une volonté délibérée de les sous-estimer, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2010 ; que, d'autre part, en application du 10° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, le paragraphe IV de l'article 67 de la loi déferée dispose que les éventuels surplus des impositions de toutes natures " sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire " ;
6. Considérant, en deuxième lieu, que, selon les requérants, les autorisations de crédits votées en loi de finances méconnaissent le principe de sincérité budgétaire compte tenu, d'une part, de la sous-dotation de certaines missions et, d'autre part, de la mise en réserve de crédits qui pourrait être " utilisée finalement pour financer en cours de gestion les besoins de crédits manifestement sous-estimés " ;
7. Considérant, d'une part, qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés ; qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas manifestement incompatibles avec les besoins prévisibles ; que, d'autre part, l'indication jointe au projet de loi de finances du taux de mise en réserve pour les crédits limitatifs répond aux dispositions de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée ;
8. Considérant, en troisième lieu, que les requérants font valoir qu'en n'inscrivant pas en loi de finances initiale le " grand emprunt " de 35 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement, la loi déferée a méconnu le principe de sincérité budgétaire ;
9. Considérant que les informations données par le Gouvernement en cours d'examen de la loi de finances sur les mesures envisagées d'un recours supplémentaire à l'emprunt, qui devront donner lieu à un projet de loi de finances rectificative en application de l'article 35 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, n'affectent pas la sincérité de la loi de finances initiale ;
10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi déferée doivent être écartés ;

- **Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011 - Loi de finances pour 2012**

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :

2. Considérant que, selon les requérants, les prévisions de croissance économique sur lesquelles est fondée la loi de finances conduisent à fausser de plusieurs milliards d'euros l'équilibre de celle-ci ; qu'ils soutiennent que le Gouvernement aurait dû modifier ces prévisions de croissance avant la fin de la discussion de la loi déferée et prendre les mesures correctrices nécessaires ; que, faute de telles mesures, la loi déferée méconnaîtrait le principe de sincérité de la loi de finances ;
3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée dispose : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;
4. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires qu'après le vote par l'Assemblée nationale de la première partie de la loi de finances, le Gouvernement a été amené à modifier les prévisions économiques initiales associées à ce projet ; que, pour assurer la sincérité de la loi de finances et préserver l'équilibre que cette dernière détermine, il a, d'une part, présenté des amendements sur la seconde partie du projet de loi de finances et, d'autre part, tiré les conséquences des nouvelles mesures fiscales insérées dans le projet de loi de finances rectificative alors en discussion ;
5. Considérant, en second lieu, qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que, compte tenu des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2012, les hypothèses économiques de croissance finalement retenues soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;
6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré du défaut de sincérité de la loi de finances doit être écarté ;

- Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013 – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014

- SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :

2. Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi de financement de la sécurité sociale est insincère compte tenu de l'avis du Haut conseil des finances publiques ; qu'ils font également valoir que les modifications introduites lors de l'examen de l'article 8 ont eu pour effet de réduire les recettes que cet article devait produire en 2014 à hauteur de 200 millions d'euros sans que cette réduction du montant des recettes ait été prise en compte pour la fixation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; qu'il en résulterait une atteinte à la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 ;

**3. Considérant qu'aux termes de la première phrase du 2° du C du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement de la sécurité sociale « détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible » ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ; qu'il s'ensuit, d'une part, que les prévisions de recettes doivent être initialement établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale et des dispositions contenues dans ce projet de loi ; que, d'autre part, il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, dans ce cas, de corriger les prévisions initiales ;**

4. Considérant, en premier lieu, que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a été fondé sur des prévisions de croissance de 0,1 % en moyenne annuelle pour 2013 et de 0,9 % pour 2014 ; que, dans son avis susvisé, le Haut conseil des finances publiques a estimé que si « les prévisions de croissance sont plausibles », « le scénario macroéconomique présente des éléments de fragilité » ;

5. Considérant qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de financement de la sécurité sociale soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée ;

6. Considérant, en second lieu, que les modifications introduites lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 ont eu pour effet de diminuer les recettes attendues des dispositions de son article 8 pour l'année 2014 ; que le Gouvernement, après avoir présenté, par voie de conséquence, lors de cette même nouvelle lecture, un amendement à l'article 6 prenant en compte la correction de l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie pour l'année 2013, a également présenté des amendements aux articles 22, 23 et 24 ainsi qu'à l'état figurant en annexe C à la loi de financement de la sécurité sociale notamment afin de prendre en compte l'impact négatif sur les prévisions de recettes résultant des modifications introduites à l'article 8 ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 doivent être écartés ;

## IV. Sur l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi

### A. Normes de référence

#### 1. 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.

- 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° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 - Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information

. En ce qui concerne l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi :

9. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

- Décision n° 2013-673 DC du 18 juillet 2013 - Loi relative à la représentation des Français établis hors de France

14. Considérant que, d'autre part, il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;