



CONCOURS D'ADMINISTRATEUR  
DES SERVICES DU SÉNAT  
2005-2006

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

JEUDI 23 MARS 2006



ÉPREUVE SUR DOSSIER DE DROIT ADMINISTRATIF

*Rédaction, à partir d'un dossier se rapportant à des problèmes de droit administratif, d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse et au raisonnement juridiques.*

*(durée 4 heures - coefficient 4)*



**SUJET**

La commission des Lois du Sénat a créé en son sein une mission d'information chargée de formuler des propositions destinées à renforcer la qualité du travail législatif.

Administrateur(trice) affecté(e) à la commission, vous êtes chargé(e) par son président d'établir une note synthétique dressant un état des lieux des instruments destinés à faire respecter les domaines respectifs de la loi et du règlement et formulant une appréciation sur les propositions récemment présentées en cette matière.

## LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

Document 1	Constitution du 4 octobre 1958	Page 5
Document 2	Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel	Page 29
Document 3	Extrait du Règlement de l'Assemblée nationale	Page 36
Document 4	Extrait du Règlement du Sénat	Page 37
Document 5	Décision n° 59-1 FNR du 27 novembre 1959	Page 38
Document 6	Décision n° 72-73 L du 29 février 1972	Page 40
Document 7	Décision n° 79-11 FNR du 23 mai 1979	Page 43
Document 8	Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982	Page 44
Document 9	Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985	Page 48
Document 10	Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994	Page 53
Document 11	Décision n° 95-177 L du 8 juin 1995	Page 61
Document 12	Décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995	Page 63
Document 13	Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998	Page 70
Document 14	Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999	Page 81
Document 15	Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004	Page 88
Document 16	Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005	Page 96
Document 17	Décision n° 2006-203 L du 31 janvier 2006	Page 104
Document 18	CE 6 février 1981 Delattre	Page 106
Document 19	CE 3 décembre 1999 Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire	Page 108
Document 20	CE 8 décembre 2000 Hoffer	Page 110
Document 21	CE 8 décembre 2000 Conseil supérieur de l'administration de biens	Page 112
Document 22	CE 22 octobre 2003 GISTI et Ligue des droits de l'homme	Page 115
Document 23	Circulaire du 19 janvier 2006 relative au respect des articles 34 et 37 de la Constitution	Page 117
Document 24	Proposition de loi constitutionnelle présentée par M. Jean-Louis Debré tendant à renforcer l'autorité de la loi	Page 118
Document 25	Proposition de résolution présentée par M. Jean-Louis Debré tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement afin de faire respecter le domaine de la loi	Page 122
Document 26	Extrait du rapport public du Conseil d'État 2005	Page 127
Document 27	Extrait du rapport public du Conseil d'État 2006	Page 128
Document 28	Extrait des actes du colloque tenu à Aix-en-Provence en 1977 sur le domaine de la loi et du règlement	Page 129



# 1 – Constitution du 4 octobre 1958

II-13

## CONSTITUTION

### PRÉAMBULE

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 (1) (2).

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

### Article 1<sup>er</sup> (3)

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

### TITRE I<sup>ER</sup>

#### DE LA SOUVERAINETÉ

### Article 2 (4)

La langue de la République est le français (5).

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la « Marseillaise ».

La devise de la République est « Liberté, Egalité, Fraternité ».

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

### Article 3

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

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

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

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

(1) Cet alinéa a été modifié par l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005.

(2) Voir ces textes ci-dessous, p. II-37, II-41 et II-43.

(3) Cet article résulte de l'article 8 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 et a été modifié par l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

(4) Le premier alinéa de cet article est devenu l'article 1<sup>er</sup> en vertu de l'article 8 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

(5) Cet alinéa a été introduit par l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (1).

#### Article 4

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi (2).

### TITRE II

## LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

#### Article 5

Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités (3).

#### Article 6 (4)

Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct (5).

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.

#### Article 7 (6)

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour (7).

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

(1) Cet alinéa a été introduit par l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999.

(2) Cet alinéa a été introduit par l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999.

(3) Cet alinéa a été modifié par l'article 9 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

(4) La rédaction de cet article résulte de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

(5) Cet alinéa résulte de l'article unique de la loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000.

(6) Cet article résulte de l'article 2 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 et a été modifié par l'article unique de la loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976.

(7) Cet alinéa a été modifié par l'article 12 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection.

Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection.

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus.

Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur.

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

#### Article 8

Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

#### Article 9

Le Président de la République préside le Conseil des ministres.

#### Article 10

Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

#### Article 11 (1)

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

(1) La rédaction de cet article résulte de l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

#### Article 12

Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours (1).

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

#### Article 13

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres (2).

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

#### Article 14

Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

#### Article 15

Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale.

#### Article 16

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

(1) Cet alinéa a été modifié par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

(2) Cet alinéa a été modifié par l'article 12 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

#### **Article 17**

Le Président de la République a le droit de faire grâce.

#### **Article 18**

Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet.

#### **Article 19**

Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (premier alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

### **TITRE III**

## **LE GOUVERNEMENT**

#### **Article 20**

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

#### **Article 21**

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

#### **Article 22**

Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

### Article 23

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

## TITRE IV

### LE PARLEMENT

#### Article 24

Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct.

Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

#### Article 25

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient.

#### Article 26

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus (1).

#### Article 27

Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

---

(1) La rédaction des trois derniers alinéas de cet article résulte de l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

**Article 28 (1)**

Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du Président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

**Article 29**

Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

**Article 30**

Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.

**Article 31**

Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.

Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

**Article 32**

Le Président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature. Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel.

**Article 33**

Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel*.

Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres.

**TITRE V****DES RAPPORTS ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT****Article 34**

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

(1) La rédaction de cet article résulte de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

## II-20

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

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

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

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

La loi fixe également les règles concernant :

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

– la création de catégories d'établissements publics ;

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

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

La loi détermine les principes fondamentaux :

– de l'organisation générale de la Défense nationale ;  
– de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (1) ;

– de l'enseignement ;

– de la préservation de l'environnement (2) ;

– du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

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

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

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique (3).

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

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

### Article 35

La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

### Article 36

L'état de siège est décrété en Conseil des ministres.

Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

### Article 37

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

(1) Cet alinéa a été modifié par l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

(2) Cet alinéa a été introduit par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005.

(3) Cet alinéa a été introduit par l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996.



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

#### Article 37-1 (1)

La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.

#### Article 38

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

#### Article 39

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

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat (2).

#### Article 40

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

#### Article 41

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

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

#### Article 42

La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.

(1) Cet article a été introduit par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

(2) Cet alinéa a été modifié par l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 et par l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

Une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis.

#### Article 43

Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.

Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée.

#### Article 44

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

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

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

#### Article 45

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

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

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

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

#### Article 46

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

### Article 47

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

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

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

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

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

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

### Article 47-1 (1)

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

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

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

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

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

### Article 48 (2)

Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

### Article 49

Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

(1) Cet article a été introduit par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996.

(2) Cet article a été modifié par l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire (1).

Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

#### Article 50

Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

#### Article 51 (2)

La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. A cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit.

### TITRE VI

## DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

#### Article 52

Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

#### Article 53

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

#### Article 53-1 (3)

La République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'Homme et des libertés fondamen-

(1) Cet alinéa a été modifié par l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

(2) La rédaction de cet article résulte de l'article 6 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

(3) Cet article a été introduit par l'article unique de la loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993.

tales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.

#### Article 53-2 (1)

La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.

#### Article 54 (2)

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

#### Article 55

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

### TITRE VII

## LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

#### Article 56

Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.

Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.

#### Article 57

Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique.

#### Article 58

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.

(1) Cet article a été introduit par l'article unique de la loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999.  
 (2) La rédaction de cet article résulte de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

#### Article 59

Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

#### Article 60 (1)

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats.

#### Article 61

Les lois organiques, avant leur promulgation, 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 (2).

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.

#### Article 62

Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

#### Article 63

Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations.

### TITRE VIII

#### DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

#### Article 64

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

#### Article 65 (3)

Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.

(1) Cet article a été modifié par l'article 12 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 et par l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005.

(2) La rédaction de cet alinéa résulte de l'article unique de la loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974.

(3) La rédaction de cet article résulte de l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'Etat, désigné par le Conseil d'Etat, et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, le conseiller d'Etat et les trois personnalités mentionnés à l'alinéa précédent.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle est alors présidée par le premier président de la Cour de cassation.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.

Elle donne son avis sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet. Elle est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

#### Article 66

Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

### TITRE IX

#### LA HAUTE COUR DE JUSTICE

##### Article 67

Il est institué une Haute Cour de justice.

Elle est composée de membres élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées. Elle élit son président parmi ses membres.

Une loi organique fixe la composition de la Haute Cour, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle.

##### Article 68 (1)

Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de justice.

(1) Le second alinéa de cet article a été supprimé par l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.

TITRE X

**DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT (1)**

**Article 68-1 (2)**

Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

Ils sont jugés par la Cour de justice de la République.

La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.

**Article 68-2 (2)**

La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.

Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.

Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la Cour de justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

**Article 68-3 (3)**

Les dispositions du présent titre sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur.

TITRE XI (4)

**LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

**Article 69**

Le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

**Article 70 (5)**

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

---

(1) Cet intitulé résulte de l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.  
(2) Cet article a été introduit par l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.  
(3) Cet article a été introduit par l'article 10 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.  
(4) Ce titre initialement X a été renuméroté XI par la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.  
(5) Cet article a été modifié par l'article 11 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.



**Article 71**

La composition du Conseil économique et social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

**TITRE XII (1)****DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES****Article 72 (2)**

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

**Article 72-1 (3)**

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

- 
- (1) Ce titre initialement XI a été renuméroté XII par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.  
 (2) La rédaction de cet article résulte de l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.  
 (3) Cet article a été introduit par l'article 6 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

**Article 72-2 (1)**

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

**Article 72-3 (2)**

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

**Article 72-4 (2)**

Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

(1) Cet article a été introduit par l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.  
 (2) Cet article a été introduit par l'article 8 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

### Article 73 (1)

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

### Article 74 (2)

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

(1) La rédaction de cet article résulte de l'article 9 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

(2) La rédaction de cet article résulte de l'article 10 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

- le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;

- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;

- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

#### Article 74-1 (1)

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

#### Article 75

Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.

#### TITRE XIII (2)

### DISPOSITIONS TRANSITOIRES RELATIVES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

#### Article 76 (3)

Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au *Journal officiel* de la République française.

Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

(1) Cet article a été introduit par l'article 11 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

(2) Ce titre, initialement XII, qui était consacré à la Communauté, a été renuméroté XIII par la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993, abrogé par l'article 14 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 puis rétabli avec un nouvel intitulé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998.

(3) Cet article, précédemment dans le titre XII, a été abrogé par l'article 12 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 et rétabli dans le titre XIII par l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998.

Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres.

#### Article 77 (1)

Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

- les compétences de l'Etat qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

#### Articles 78 à 87

*(Abrogés par l'article 14 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.)*

#### TITRE XIV (2)

### DES ACCORDS D'ASSOCIATION

#### Article 88 (3)

La République peut conclure des accords avec des Etats qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations.

#### TITRE XV (4)

### DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET DE L'UNION EUROPÉENNE

#### Article 88-1 (5)

La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.

Elle peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004 (6).

(1) Cet article a été abrogé par l'article 14 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 et rétabli par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998.

(2) Ce titre initialement XIII a été renuméroté XIV par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.

(3) Cet article a été modifié par l'article 13 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

(4) Ce titre initialement XIV a été introduit par l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 et renuméroté XV par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.

(5) Cet article a été introduit par l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

(6) Cet alinéa a été introduit par l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005.

#### Article 88-2 (1)

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne.

Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés.

La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne (2).

#### Article 88-3 (3)

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

#### Article 88-4 (4)

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.

#### Article 88-5 (5)

Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République.

---

(1) Cet article, introduit par l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, a été modifié par l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999.

(2) Cet alinéa a été introduit par l'article unique de la loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003.

(3) Cet article a été introduit par l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

(4) La rédaction de cet article, introduit par l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, résulte de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999.

(5) Cet article a été introduit par l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005. L'article 4 de ladite loi dispose que « l'article 88-5, dans sa rédaction en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, [n'est] pas applicable [] aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004 ».

L'article 3 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 dispose qu' « à compter de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le titre XV de la Constitution est ainsi rédigé » :

*TITRE XV*

*DE L'UNION EUROPÉENNE*

*Article 88-1*

*Dans les conditions fixées par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004, la République française participe à l'Union européenne, constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences.*

*Article 88-2*

*La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne.*

*Article 88-3*

*Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.*

*Article 88-4*

*Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens ainsi que les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution européenne.*

*Selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.*

*Article 88-5*

*L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission de l'Union européenne. Le Gouvernement en est informé.*

*Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.*

*A ces fins, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée.*

**Article 88-6**

*Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne selon la procédure de révision simplifiée du traité établissant une Constitution pour l'Europe.*

**Article 88-7 (1)**

*Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République.*

**TITRE XVI (2)**

**DE LA RÉVISION**

**Article 89**

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, sur proposition du Premier ministre, et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

**TITRE XVII (3)**

**Articles 90 à 93**

*(Abrogés par l'article 14 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.)*

---

(1) L'article 4 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 dispose que « l'article 88-7 de la Constitution [n'est] pas applicable [] aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004 ».

(2) Ce titre initialement XIV a été renuméroté XV par l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 et XVI par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.

(3) Ce titre initialement XV, qui comportait des dispositions transitoires, a été renuméroté XVI par l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 et XVII par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 puis abrogé par l'article 14 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.



## 2 – Ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel

X-1

### ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

#### Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel

##### TITRE I<sup>ER</sup>

##### ORGANISATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**Art. 1<sup>er</sup>.** - Les membres du Conseil constitutionnel, autres que les membres de droit, sont nommés par des décisions du Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat.

Le Président du Conseil constitutionnel est nommé par décision du Président de la République. Il est choisi parmi les membres du conseil, nommés ou de droit.

Les décisions ci-dessus sont publiées au *Journal officiel*.

**Art. 2.** - Le premier Conseil constitutionnel comprend trois membres désignés pour trois ans, trois membres désignés pour six ans et trois membres désignés pour neuf ans. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun un membre de chaque série.

**Art. 3 (1).** - Avant d'entrer en fonctions, les membres nommés du Conseil constitutionnel prêtent serment devant le Président de la République.

Ils jurent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes et de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence du conseil.

Acte est dressé de la prestation de serment.

**Art. 4 (2) (3).** - Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement ou du Conseil économique et social. Elles sont également incompatibles avec l'exercice de tout mandat électoral.

Les membres du Gouvernement ou du Conseil économique et social ou les titulaires d'un mandat électoral nommés au Conseil constitutionnel sont réputés avoir opté pour ces dernières fonctions s'ils n'ont pas exprimé une volonté contraire dans les huit jours suivant la publication de leur nomination.

(1) Cet article résulte de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 59-223 du 4 février 1959.

(2) Cet article résulte de l'article 7 de la loi organique n° 95-63 du 19 janvier 1995.

(3) Dans sa décision n° 94-354 DC du 11 janvier 1995 relative à la loi organique n° 95-63 du 19 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a considéré « que sa qualité de membre de droit du Conseil constitutionnel des anciens Présidents de la République, qui résulte de l'article 56 de la Constitution, fait obstacle à leur remplacement au sein du Conseil ; que, dès lors qu'un ancien Président de la République exerce un mandat ou une fonction incompatible avec ses fonctions de membre de droit du Conseil constitutionnel, les dispositions susanalysées doivent être regardées comme faisant seulement obstacle à ce qu'il y siége ».

Les membres du Conseil constitutionnel nommés à des fonctions gouvernementales, désignés comme membres du Conseil économique et social ou qui acquièrent un mandat électoral sont remplacés dans leurs fonctions.

Les incompatibilités professionnelles applicables aux membres du Parlement sont également applicables aux membres du Conseil constitutionnel.

**Art. 5.** - Pendant la durée de leurs fonctions, les membres du Conseil constitutionnel ne peuvent être nommés à aucun emploi public ni, s'ils sont fonctionnaires publics, recevoir une promotion au choix.

**Art. 6.** - Le Président et les membres du Conseil constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'Etat classés hors échelle.

Les indemnités sont réduites de moitié pour les membres du conseil qui continuent d'exercer une activité compatible avec leurs fonctions (1).

**Art. 7 (2).** - Un décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du Conseil constitutionnel, définit les obligations imposées aux membres du conseil, afin de garantir l'indépendance et la dignité de leurs fonctions. Ces obligations doivent notamment comprendre l'interdiction pour les membres du Conseil constitutionnel, pendant la durée de leurs fonctions, de prendre aucune position publique sur les questions ayant fait ou susceptibles de faire l'objet de décisions de la part du conseil, ou de consulter sur les mêmes questions (3).

**Art. 8.** - Il est pourvu au remplacement des membres du conseil huit jours au moins avant l'expiration de leurs fonctions.

**Art. 9.** - Un membre du Conseil constitutionnel peut démissionner par une lettre adressée au conseil. La nomination du remplaçant intervient au plus tard dans le mois de la démission. Celle-ci prend effet dès la nomination du remplaçant.

**Art. 10.** - Le Conseil constitutionnel constate, le cas échéant, la démission d'office de celui de ses membres qui aurait exercé une activité ou accepté une fonction ou un mandat électif incompatible avec sa qualité de membre du conseil ou qui n'aurait pas la jouissance des droits civils et politiques.

Il est alors pourvu au remplacement dans la huitaine.

**Art. 11.** - Les règles posées à l'article 10 ci-dessus sont applicables aux membres du Conseil constitutionnel qu'une incapacité physique permanente empêche définitivement d'exercer leurs fonctions.

**Art. 12.** - Les membres du Conseil constitutionnel désignés en remplacement de ceux dont les fonctions ont pris fin avant leur terme normal achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent. A l'expiration de ce mandat, ils peuvent être nommés comme membres du Conseil constitutionnel s'ils ont occupé ces fonctions de remplacement pendant moins de trois ans.

---

(1) L'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale dispose qu'est incluse dans l'assiette de la contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement « l'indemnité versée au Président et aux membres du Conseil constitutionnel en application de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ».

(2) Cet article résulte de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-223 du 4 février 1959.

(3) Voir ci-après, p. X-9, le décret n° 59-1292 du 13 novembre 1959.

## TITRE II FONCTIONNEMENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### Dispositions communes

**Art. 13.** - Le Conseil constitutionnel se réunit sur la convocation de son président ou en cas d'empêchement de celui-ci sur la convocation du plus âgé de ses membres.

**Art. 14.** - Les décisions et les avis du Conseil constitutionnel sont rendus par sept conseillers au moins, sauf cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal.

**Art. 15.** - Un décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du Conseil constitutionnel, détermine l'organisation du secrétariat général.

**Art. 16.** - Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil constitutionnel sont inscrits au budget général. Le président est ordonnateur des dépenses.

### CHAPITRE II

#### Des déclarations de conformité à la Constitution

**Art. 17.** - Les lois organiques adoptées par le Parlement sont transmises au Conseil constitutionnel par le Premier ministre. La lettre de transmission indique, le cas échéant, qu'il y a urgence.

Les règlements et les modifications aux règlements adoptés par l'une ou l'autre assemblée sont transmis au Conseil constitutionnel par le président de l'assemblée.

**Art. 18 (1).** - Lorsqu'une loi est déférée au Conseil constitutionnel à l'initiative de parlementaires, le conseil est saisi par une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures d'au moins soixante députés ou soixante sénateurs.

Le Conseil constitutionnel, saisi conformément aux articles 54 ou 61 (alinéa 2) de la Constitution, avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces derniers en informent les membres des assemblées.

**Art. 19.** - L'appréciation de la conformité à la constitution est faite sur le rapport d'un membre du conseil dans les délais fixés par le troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

**Art. 20.** - La déclaration du Conseil constitutionnel est motivée. Elle est publiée au *Journal officiel*.

**Art. 21.** - La publication d'une déclaration du Conseil constitutionnel constatant qu'une disposition n'est pas contraire à la Constitution met fin à la suspension du délai de promulgation.

**Art. 22.** - Dans les cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution et inséparable de l'ensemble de cette loi, celle-ci ne peut être promulguée.

**Art. 23.** - Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture.

(1) Cet article résulte de l'article unique de la loi organique n° 74-1101 du 26 décembre 1974.

Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que le règlement parlementaire qui lui a été transmis contient une disposition contraire à la Constitution, cette disposition ne peut pas être mise en application par l'assemblée qui l'a votée.

### CHAPITRE III

#### De l'examen des textes de forme législative

**Art. 24.** - Dans les cas prévus à l'article 37 (alinéa 2) de la Constitution, le Conseil constitutionnel est saisi par le Premier ministre.

**Art. 25.** - Le Conseil constitutionnel se prononce dans le délai d'un mois. Ce délai est réduit à huit jours quand le Gouvernement déclare l'urgence.

**Art. 26.** - Le Conseil constitutionnel constate, par une déclaration motivée, le caractère législatif ou réglementaire des dispositions qui lui ont été soumises.

### CHAPITRE IV

#### De l'examen des fins de non-recevoir

**Art. 27.** - Au cas prévu par le deuxième alinéa de l'article 41 de la Constitution, la discussion de la proposition de loi ou de l'amendement auquel le Gouvernement a opposé l'irrecevabilité est immédiatement suspendue.

L'autorité qui saisit le Conseil constitutionnel en avise aussitôt l'autorité qui a également compétence à cet effet selon l'article 41 de la Constitution.

**Art. 28.** - Le conseil se prononce dans le délai de huit jours par une déclaration motivée.

**Art. 29.** - La déclaration est notifiée au président de l'assemblée intéressée et au Premier ministre.

### CHAPITRE V

#### De l'exercice des attributions du Conseil constitutionnel en matière d'élection à la présidence de la République

**Art. 30.** - Les attributions du Conseil constitutionnel en matière d'élection à la présidence de la République sont déterminées par la loi organique relative à cette élection.

**Art. 31.** - Lorsqu'il est saisi par le Gouvernement, dans le cas prévu à l'article 7 de la Constitution, pour constater l'empêchement du Président de la République, le Conseil constitutionnel statue à la majorité absolue des membres le composant.

### CHAPITRE VI

#### Du contentieux de l'élection des députés et des sénateurs (1)

**Art. 32.** - Le ministre de l'intérieur et le ministre chargé des territoires d'outre-mer communiquent sans délai à l'assemblée intéressée les noms des personnes proclamées élues.

Les procès-verbaux des commissions chargées du recensement, auxquels le préfet ou le chef du territoire joint l'expédition de l'acte de naissance et le bulletin n° 2 du casier judiciaire des élus et

---

(1) Les dispositions des articles 32, 33, 34, 35, du deuxième alinéa de l'article 38, des articles 39, 40, 41, 41-1, 42, 44 et 45 ont été reprises pour l'élection des députés dans le chapitre X du titre II du livre I<sup>er</sup> du code électoral (art. L.O. 179 à L.O. 189), applicables également à l'élection des sénateurs en vertu de l'article L.O. 325 du même code.

de leurs remplaçants, sont tenus à la disposition des personnes inscrites sur les listes électorales et des personnes ayant fait une déclaration de candidature, pendant un délai de dix jours.

Passé ce délai, les procès-verbaux et leurs annexes sont déposés aux archives départementales ou à celles du territoire. Ils ne peuvent être communiqués qu'au Conseil constitutionnel, sur demande de ce conseil.

**Art. 33.** - L'élection d'un député ou d'un sénateur peut être contestée devant le Conseil constitutionnel durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin.

Le droit de contester une élection appartient à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection ainsi qu'aux personnes qui ont fait acte de candidature.

**Art. 34.** - Le Conseil constitutionnel ne peut être saisi que par une requête écrite adressée au secrétariat général du conseil, au préfet ou au chef du territoire.

Le préfet ou le chef du territoire avisent, par télégramme, le secrétariat général et assurent la transmission de la requête dont ils ont été saisis.

Le secrétaire général du conseil donne sans délai avis à l'assemblée intéressée des requêtes dont il a été saisi ou avisé.

**Art. 35.** - Les requêtes doivent contenir le nom, les prénoms et qualité du requérant, le nom des élus dont l'élection est attaquée, les moyens d'annulation invoqués.

Le requérant doit annexer à la requête les pièces produites au soutien de ses moyens. Le conseil peut lui accorder exceptionnellement un délai pour la production d'une partie de ces pièces.

La requête n'a pas d'effet suspensif. Elle est dispensée de tous frais de timbre ou d'enregistrement.

**Art. 36.** - Le Conseil constitutionnel forme, en son sein, trois sections composées chacune de trois membres désignés par le sort. Il est procédé à des tirages au sort séparés entre les membres nommés par le Président de la République, entre les membres nommés par le Président du Sénat et entre les membres nommés par le Président de l'Assemblée nationale.

Chaque année, dans la première quinzaine d'octobre, le Conseil constitutionnel arrête une liste de dix rapporteurs adjoints choisis parmi les maîtres des requêtes du Conseil d'Etat et les conseillers référendaires à la Cour des comptes. Les rapporteurs adjoints n'ont pas voix délibérative.

**Art. 37.** - Dès réception d'une requête, le président en confie l'examen à l'une des sections et désigne un rapporteur qui peut être choisi parmi les rapporteurs adjoints.

**Art. 38.** - Les sections instruisent les affaires dont elles sont chargées et qui sont portées devant le conseil assemblé.

Toutefois, le conseil, sans instruction contradictoire préalable, peut rejeter, par décision motivée, les requêtes irrecevables ou ne contenant que des griefs qui manifestement ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection. La décision est aussitôt notifiée à l'assemblée intéressée.

**Art. 39.** - Dans les autres cas, avis est donné au membre du Parlement dont l'élection est contestée, ainsi que, le cas échéant, au remplaçant. La section leur impartit un délai pour prendre connaissance de la requête et des pièces au secrétariat du conseil et produire leurs observations écrites.

**Art. 40.** - Dès réception de ces observations ou à l'expiration du délai imparti pour les produire, l'affaire est rapportée devant le conseil qui statue par une décision motivée. La décision est aussitôt notifiée à l'assemblée intéressée.

**Art. 41.** - Lorsqu'il fait droit à une requête, le conseil peut, selon les cas, annuler l'élection contestée ou réformer la proclamation faite par la commission de recensement et proclamer le candidat qui a été régulièrement élu.

**Art. 41-1 (1).** - Le conseil, si l'instruction fait apparaître qu'un candidat se trouve dans l'un des cas mentionnés au deuxième alinéa de l'article L.O. 128 du code électoral, prononce son inéligibilité conformément à cet article et, s'il s'agit du candidat proclamé élu, annule son élection.

**Art. 42.** - Le conseil et les sections peuvent, le cas échéant, ordonner une enquête et se faire communiquer tous documents et rapports ayant trait à l'élection, notamment les comptes de campagne établis par les candidats intéressés, ainsi que l'ensemble des documents, rapports et décisions éventuellement réunis ou établis par la commission instituée par l'article L. 52-14 du code électoral (2).

Le rapporteur est commis pour recevoir sous serment les déclarations des témoins. Procès-verbal est dressé par le rapporteur et communiqué aux intéressés, qui ont un délai de trois jours pour déposer leurs observations écrites.

**Art. 43.** - Le conseil et les sections peuvent commettre l'un de leurs membres ou un rapporteur adjoint pour procéder sur place à d'autres mesures d'instruction.

**Art. 44.** - Pour le jugement des affaires qui lui sont soumises, le Conseil constitutionnel a compétence pour connaître de toute question et exception posée à l'occasion de la requête. En ce cas, sa décision n'a d'effet juridique qu'en ce qui concerne l'élection dont il est saisi.

**Art. 45.** - Sous réserve d'un cas d'inéligibilité du titulaire ou du remplaçant qui se révélerait ultérieurement, le Conseil constitutionnel statue sur la régularité de l'élection tant du titulaire que du remplaçant.

## CHAPITRE VII

### De la surveillance des opérations du référendum et de la proclamation des résultats

**Art. 46.** - Le Conseil constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum. Il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet.

**Art. 47.** - Le Conseil constitutionnel peut présenter des observations concernant la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande.

**Art. 48.** - Le Conseil constitutionnel peut désigner un ou plusieurs délégués choisis, avec l'accord des ministres compétents, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif et chargés de suivre sur place les opérations.

**Art. 49.** - Le Conseil constitutionnel assure directement la surveillance du recensement général.

**Art. 50.** - Le conseil examine et tranche définitivement toutes les réclamations.

Dans le cas où le Conseil constitutionnel constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle.

---

(1) Cet article a été introduit par l'article 8 de la loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990.

(2) Cet alinéa a été modifié par l'article 9 de la loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990.

**Art. 51.** - Le Conseil constitutionnel proclame les résultats du référendum. Mention de la proclamation est faite dans le décret portant promulgation de la loi adoptée par le peuple.

#### CHAPITRE VIII

##### **De la consultation du Conseil constitutionnel dans des circonstances exceptionnelles**

**Art. 52.** - Lorsqu'il est consulté par le Président de la République dans les cas prévus au premier alinéa de l'article 16 de la Constitution, le Conseil constitutionnel se réunit immédiatement.

**Art. 53.** - Il émet un avis sur la réunion des conditions exigées par le texte visé à l'article précédent. Cet avis est motivé et publié.

**Art. 54.** - Le Président de la République avise le Conseil constitutionnel des mesures qu'il se propose de prendre.

Le Conseil constitutionnel lui donne sans délai son avis.

#### TITRE III

##### **DISPOSITIONS DIVERSES ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES**

**Art. 55.** - Les modalités d'application de la présente ordonnance pourront être déterminées par décret en Conseil des ministres, après consultation du Conseil constitutionnel et avis du Conseil d'Etat.

**Art. 56.** - Le Conseil constitutionnel complétera par son règlement intérieur les règles de procédure édictées par le titre II de la présente ordonnance. Il précisera notamment les conditions dans lesquelles auront lieu les enquêtes et mesures d'instruction prévues aux articles 42 et 43 sous la direction d'un rapporteur (1).

### 3 – Extrait du Règlement de l'Assemblée nationale

#### Article 93 (1)

1 L'irrecevabilité tirée de l'article 41, alinéa premier, de la Constitution peut être opposée par le Gouvernement à une proposition ou à un amendement avant le commencement de sa discussion en séance publique. Après consultation éventuelle du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet, le Président de l'Assemblée peut admettre l'irrecevabilité. Dans le cas contraire, il saisit le Conseil constitutionnel.

2 L'irrecevabilité peut aussi être opposée par le Gouvernement au cours de la discussion. Le Président de l'Assemblée, lorsqu'il préside la séance, peut statuer après consultation éven-

tuelle du président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet.

3 Lorsque le Président de l'Assemblée ne préside pas la séance, celle-ci est suspendue jusqu'à ce qu'il ait statué, si l'irrecevabilité est opposée à une proposition ; si elle est opposée à un amendement, la discussion de celui-ci et, le cas échéant, celle de l'article sur lequel il porte, est réservée jusqu'à ce que le Président de l'Assemblée ait statué.

4 En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée, la discussion est suspendue et le Président de l'Assemblée saisit le Conseil constitutionnel.

---

(1) Cet article, précédemment modifié par la résolution n° 416 du 3 juillet 1962, résulte de la résolution n° 408 du 10 octobre 1995.



## 4 – Extrait du Règlement du Sénat

### Art. 45<sup>57</sup>

1. - Tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource<sup>58</sup>, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la commission des finances, la commission saisie au fond ou tout sénateur. L'irrecevabilité est admise de droit, sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par la commission des finances. L'amendement est mis en discussion lorsque la commission des finances ne reconnaît pas l'irrecevabilité.

2. - Lorsque la commission des finances n'est pas en état de faire connaître immédiatement ses conclusions sur l'irrecevabilité de l'amendement, l'article en discussion est réservé. Quand la commission des finances estime qu'il y a doute, son représentant peut demander à entendre les explications du Gouvernement et de l'auteur de l'amendement qui dispose de la parole durant cinq minutes. Si le représentant de la commission des finances estime que le doute subsiste, l'amendement et l'article correspondant sont réservés et renvoyés à la commission des finances. Dans les cas prévus au présent alinéa, la commission des finances doit faire connaître ses conclusions sur la recevabilité avant la fin du débat, autrement l'irrecevabilité sera admise tacitement.

3. - Dans le cas de discussion d'une proposition de loi déposée par un sénateur, les règles énoncées par les alinéas 1 et 2 du présent article s'appliquent également au texte mis en discussion.

4. - Il est procédé selon les mêmes règles lorsque le Gouvernement ou tout sénateur soulevé, à l'encontre d'un amendement ou d'un article additionnel, une exception d'irrecevabilité fondée sur une des dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

5. - L'irrecevabilité tirée de l'article 41, premier alinéa, de la Constitution peut être opposée par le Gouvernement à une proposition ou à un amendement avant le commencement de sa discussion en séance publique. Lorsqu'elle est opposée en séance publique, la séance est s'il y a lieu suspendue jusqu'à ce que le Président du Sénat ait statué si l'irrecevabilité est opposée à une proposition ; si elle est opposée à un amendement, la discussion de celui-ci et, le cas échéant, celle de l'article sur lequel il porte, est réservée jusqu'à ce que le Président du Sénat ait statué.

6. - Dans tous les cas prévus à l'alinéa précédent, il n'y a pas lieu à débat. Le Président du Sénat peut consulter le président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale ou un membre du Bureau désigné à cet effet. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat. S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi dans les formes fixées par l'article 41 de la Constitution et la discussion est suspendue jusqu'à la notification de sa décision, laquelle est communiquée sans délai au Sénat par le Président.

7. - L'irrecevabilité des amendements tirée de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale peut être soulevée par le Gouvernement, la commission des affaires sociales, la commission saisie au fond ou tout sénateur. L'irrecevabilité est admise de droit, sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par la commission des affaires sociales. L'amendement est mis en discussion lorsque la commission des affaires sociales ne reconnaît pas l'irrecevabilité.

8. - Lorsque la commission des affaires sociales n'est pas en état de faire connaître immédiatement ses conclusions sur l'irrecevabilité de l'amendement, l'article en discussion est réservé. Quand la commission estime qu'il y a doute, son représentant peut demander à entendre les explications du Gouvernement et de l'auteur de l'amendement qui dispose de la parole durant cinq minutes. Si le représentant de la commission estime que le doute subsiste, l'amendement et l'article correspondant sont réservés et renvoyés à la commission. Dans les cas prévus au présent alinéa, la commission doit faire connaître ses conclusions sur la recevabilité avant la fin du débat, autrement, l'irrecevabilité sera admise tacitement.

9. - Dans le cas de discussion d'une proposition de loi déposée par un sénateur, les règles énoncées par les alinéas 7 et 8 du présent article s'appliquent également au texte mis en discussion.

<sup>57</sup> Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par les résolutions des 27 octobre 1960, 16 mai 1963, 22 avril 1971, 29 avril 1976, 9 mai 1978, 21 novembre 1995 et 3 octobre 1996.

<sup>58</sup> Dans sa décision du 2 juin 1976, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition non contraire à la Constitution : « ... pour autant, toutefois, que la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate ; ».

## 5 - Décision n°59-1 FNR du 27 novembre 1959

### Décision n° 59-1 FNR du 27 novembre 1959

*Proposition de loi déposée par MM. Bajoux et Boulanger, sénateurs, tendant à la stabilisation des fermages (et à abroger le décret n° 59-175 du 7 janvier 1959 relatif au prix des baux à ferme).*

Le Conseil constitutionnel,

Saisi le 19 novembre 1959 par le Président du Sénat, dans les conditions prévues à l'article 41 de la Constitution, de la proposition de loi déposée par MM. Bajoux et Boulanger, sénateurs, tendant à la stabilisation des fermages, à laquelle le Premier Ministre a opposé l'irrecevabilité visée audit article;

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 37, 41 et 62;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 27, 28 29;

Vu le Code civil;

Vu le Code rural, et notamment son article 812;

Vu le décret du 7 janvier 1959;

Considérant que les dispositions de l'article 34, 4<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution réservent à la loi la détermination des principes fondamentaux concernant les matières énumérées par ce texte; qu'il résulte des termes mêmes de ces dispositions et du rapprochement qui doit en être fait avec ceux des alinéas 2 et 3 du même article que la Constitution n'a pas inclus dans le domaine de la loi la fixation des règles nécessaires à la mise en œuvre de ces principes fondamentaux dans les matières dont il s'agit; qu'en vertu des dispositions de l'article 37 il appartient à la seule autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter ces règles dans le respect desdits principes fondamentaux;

Considérant que le décret du 7 janvier 1959 relatif au prix des baux à ferme, que la proposition dont la recevabilité est présentement en discussion tend à abroger par le motif qu'il excéderait la compétence réglementaire, a eu essentiellement pour objet, lorsque le montant du fermage, stipulé payable en argent, est fixé en totalité par référence à la valeur du blé, d'ouvrir à l'une ou l'autre des parties la faculté de demander, à l'expiration de chacune des deux premières périodes triennales du bail, la substitution partielle à la valeur du blé de la valeur d'une ou de plusieurs des autres denrées mentionnées à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 812 du Code rural;

Considérant que pour s'opposer à l'irrecevabilité de ladite proposition de loi soulevée par le Premier Ministre excipant de la seule compétence du pouvoir réglementaire en matière de prix des baux à ferme, le Président du Sénat invoque les atteintes qui seraient portées par le décret du 7 janvier 1959 aux principes fondamentaux du régime de la propriété et des obligations civiles;

Considérant que ceux de ces principes qui sont ici en cause, à savoir la libre disposition de son bien par tout propriétaire, l'autonomie de la volonté des contractants et l'immutabilité des conventions; doivent être appréciés dans le cadre des limitations de portée générale qui y ont été introduites par la législation antérieure pour permettre certaines interventions jugées nécessaires de la puissance publique dans les relations contractuelles entre particuliers;

Considérant que, s'agissant plus spécialement de la matière des baux à ferme, les pouvoirs publics ont pu ainsi, sans mettre en cause l'existence des principes susrappelés, limiter le champ de la libre expression des volontés des bailleurs et des preneurs en imposant certaines conditions d'exécution de leurs conventions, notamment en ce qui concerne les modalités de calcul et de révision du montant des fermages;

Que les dispositions du décret du 7 janvier 1959, qui se bornent à modifier ces prescriptions statutaires antérieures, ne sauraient, dès lors, être regardées comme comportant une altération des principes fondamentaux applicables en la matière;

Qu'il suit de là que ces dispositions ont un caractère réglementaire et que le Premier Ministre a pu, à bon droit, opposer à la proposition de loi susvisée qui tend à leur abrogation l'irrecevabilité prévue par l'article 41 de la Constitution;

Décide :

ARTICLE PREMIER. — La proposition déposée par MM. Bajeux et Boulanger, sénateurs, tendant à la stabilisation des fermages n'entre pas dans le domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution.

ARTICLE 2. — La présente décision sera notifiée au Président du Sénat et au Premier Ministre et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 27 novembre 1959.

## 6 - Décision n°72-73 L du 29 février 1972

### Décision n° 72-73 L du 29 février 1972

*Examen de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises.*

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 4 février 1972 par le Premier Ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des dispositions ci-après de l'ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967, relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises, modifiée par l'article 62 de la loi n° 68-1172 du 27 décembre 1968 portant loi de finances pour 1969 :

— article 5, premier alinéa, deuxième phrase, en tant que ces dispositions comportent le membre de phrase : « selon la procédure définie à l'article 16 ci-dessous » ;

— article 16, première phrase ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 37, 38 et 62 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Vu la loi n° 67-482 du 22 juin 1967, autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre économique et social ;

Vu l'ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises et les textes pris pour son application ;

Vu la loi de finances pour 1969, n° 68-1172, en date du 27 décembre 1968, et notamment son article 62 ;

Vu le code du travail ;

Vu le code général des impôts ;

*Sur la compétence du Conseil constitutionnel :*

Considérant que, d'après les termes de l'article 37, premier alinéa, de la Constitution, « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire » et qu'aux termes du deuxième alinéa du même article « 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 »;

Considérant que les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel sont contenues dans l'ordonnance du 17 août 1967, relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises, laquelle a été prise en application de l'article 38 de la Constitution;

Considérant, d'une part, que les ordonnances qui ont fait l'objet du dépôt du projet de loi de ratification prévu par l'article 38 de la Constitution, demeurent des actes de forme réglementaire tant que la ratification législative n'est pas intervenue, mais que, d'autre part, ledit article 38, non plus qu'aucune autre disposition de la Constitution ne fait obstacle à ce qu'une ratification intervienne selon d'autres modalités que celle de l'adoption du projet de loi sus-mentionné; que, par suite, cette ratification peut résulter d'une manifestation de volonté implicitement mais clairement exprimée par le Parlement;

Considérant qu'il résulte clairement des dispositions de l'article 62 de la loi de finances pour 1969, en date du 27 décembre 1968, que le législateur a entendu ratifier dans son ensemble l'ordonnance susvisée du 17 août 1967 sous réserve des modifications qu'il y a apportées; qu'ainsi lesdites dispositions constituent des textes de forme législative intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution; que, dès lors, et en vertu de l'article 37, alinéa 2, précité de celle-ci, il appartient au Conseil constitutionnel d'en apprécier la nature juridique;

*Sur la nature juridique des dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967, soumises à l'examen du Conseil constitutionnel :*

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution « la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » et qu'elle « détermine les principes fondamentaux du droit du travail »;

Considérant que sont soumises à l'examen du Conseil constitutionnel, d'une part, les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance susvisée du 17 août 1967 en tant qu'elles prévoient que les accords conclus par dérogation aux règles générales de ce texte doivent être homologués selon la procédure définie à l'article 16 de ladite ordonnance et, d'autre part, les dispositions dudit article 16, en ce qu'elles précisent que les accords dont il s'agit sont homologués par arrêté conjoint du Ministre de l'Économie et des Finances et du Ministre des Affaires sociales sur avis conforme du Centre d'études des revenus et des coûts, dont la composition sera, pour l'examen desdits accords, déterminée par décret;

Considérant que les dispositions sus-rappelées, dans la mesure où elles prévoient l'institution d'une procédure spéciale pour l'homologation des accords de dérogation et en tant qu'elles posent le principe d'une homologation desdits accords sur avis conforme d'un organisme à compétence nationale, indépendant de toute autorité politique, constituent, en l'espèce, des garanties essentielles aussi bien pour les employeurs que pour les salariés, tant en raison de ce qu'elles touchent aux règles relatives à l'assiette de l'impôt, que parce qu'elles ont trait aux principes fondamentaux du droit du travail; que, dès lors, elles relèvent du domaine de la loi;

Considérant que les autres dispositions de l'ordonnance susvisée du 17 août 1967

soumises à l'examen du Conseil constitutionnel et relatives à la désignation des autorités chargées d'homologuer les accords de dérogation, à la détermination de l'organisme dont l'avis conforme est requis pour cette homologation et à la désignation de ses membres, ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux ni aucune des règles ci-dessus rappelés de l'article 34 de la Constitution; que, par suite, elles ressortissent au domaine du pouvoir réglementaire;

DÉCIDE :

ARTICLE PREMIER. — Ont le caractère législatif, les dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance susvisée n° 67-693 du 17 août 1967, soumises à l'examen du Conseil constitutionnel, dans la mesure ci-dessus précisée où ces dispositions prévoient l'institution d'une procédure spéciale pour l'homologation des accords de dérogation et posent le principe d'une homologation desdits accords sur l'avis conforme d'un organisme à compétence nationale, indépendant de toute autorité politique.

ARTICLE 2. — Les autres dispositions de l'ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967, soumises à l'examen du Conseil constitutionnel, ont le caractère réglementaire.

ARTICLE 3. — La présente décision sera notifiée au Premier Ministre et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 février 1972.

## 7 – Décision n°79-11 FNR du 23 mai 1979

### Décision n° 79-11 FNR du 23 mai 1979

*Examen d'une proposition de loi tendant à compléter l'article L. 222-1  
du Code du travail (8 mai, jour férié)*

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 17 mai 1979 par le président du Sénat, dans les conditions prévues à l'article 41 de la Constitution, d'une proposition de loi présentée au nom de la Commission des affaires sociales du Sénat, tendant à compléter les dispositions de l'article L. 222-1 du Code du travail, à laquelle le Premier ministre a opposé l'irrecevabilité prévue au même article de la Constitution;

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 37, 41 et 62;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 27, 28 et 29;

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi détermine les principes fondamentaux... du droit du travail... »;

Considérant que la proposition de loi soumise au Conseil constitutionnel en application de l'article 41 de la Constitution tend à ajouter le 8 mai à la liste des jours fériés figurant à l'article L. 222-1 du Code du travail, tel qu'il a été établi par la loi du 2 janvier 1973; que, de ce fait, une telle disposition a pour effet de modifier les obligations relatives aux conditions de travail et de rémunération et, par suite, met en cause un principe fondamental du droit du travail; qu'elle ressortit, dès lors, au domaine de la loi,

DÉCIDE :

ARTICLE PREMIER. — La proposition de loi présentée au nom de la Commission des affaires sociales du Sénat et tendant à compléter les dispositions de l'article L. 222-1 du Code du travail est du domaine de la loi.

ARTICLE 2. — La présente décision sera notifiée au président du Sénat et au Premier ministre et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 23 mai 1979,

## 8 – Décision n°82-143 DC du 30 juillet 1982

### DÉCISION N° 82-143 DC DU 30 JUILLET 1982

*Loi sur les prix et les revenus (1)*

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 21 juillet 1982, par MM. Jean-Claude GAUDIN, Jacques BLANC, Pierre MÉHAIGNERIE, Jean-Marie CARO, Jean BÉCAULT, Paul PERNIN, Marcel ESDRAS, Gilbert GANTIER, Francisque PERRUT, Henri BAYARD, Jean BROCARD, Jean-Pierre SOISSON, Philippe MESTRE, Maurice LIGOT, Charles FÈVRE, Henri BAUDOUIN, Francis GENG, Adrien DURAND, Charles DEPREZ, Claude WOLFF, René HABY, François d'AUBERT, Yves SAUTIER, Alain MAYOUD, Maurice DOUSSET, François d'HARCOURT, Raymond MARCELLIN, Emmanuel HAMEL, Claude BIRRAUX, Albert BROCHARD, Jacques FOUCHIER, Marcel BIGEARD, Germain GENGENWIN, M<sup>me</sup> Louise MOREAU, MM. Pascal CLÉMENT, Michel d'ORNANO, Christian BONNET, Alain MADELIN, Jacques BARROT, André ROSSINOT, Yves LANCIEN, Alain PEYREFITTE, Robert WAGNER, Pierre GASCHER, Camille PETIT, Michel COINTAT, Olivier GUICHARD, Jean FOYER, Georges TRANCHANT, Roland NUNGESSER, René LA COMBE, Jean VALLEIX, François FILLON, Christian BERGELIN, M<sup>me</sup> Nicole DE HAUTECLOCQUE, MM. Jean-Louis MASSON, Jean DE PRÉAUMONT, Charles MIOSSEC, Antoine GISSINGER, Roland VUILLAUME, Michel INCHAUSPÉ, Pierre RAYNAL, Bruno BOURC-BROC, Xavier DENIAU, Jacques BAUMEL, Germain SPRAUER, Jean DE LIPKOWSKI, Pierre BAS, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, du texte de la loi sur les prix et les revenus adoptée par le Parlement et notamment de ses articles 1<sup>er</sup>, 3 et 4;

Vu la Constitution;

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

Où le rapporteur en son rapport;

SUR L'ARTICLE PREMIER DE LA LOI :

*En ce qui concerne les paragraphes I et II :*

Considérant, d'une part, que, dans son dernier état, et contrairement à ce que soutiennent les députés auteurs de la saisine, l'article premier de la loi sur les prix et revenus, loin d'étendre le champ d'application de l'ordonnance du 30 juin 1945

(1) Loi n° 82-660 du 30 juillet 1982 (*Journal officiel* du 31 juillet 1982, p. 2463).



sur les prix aux produits et services qu'il vise, détermine lui-même les règles de fixation des prix de ces produits et services et se borne à prévoir que les infractions nouvelles qu'il crée, seront constatées, poursuivies et réprimées selon les dispositions de la seconde ordonnance du 30 juin 1945; que, s'agissant de la redevance d'assainissement, dont le caractère de taxe fiscale n'entraîne pas l'obligation de recourir à une loi de finances, c'est la loi elle-même qui, en son article premier, en limite directement le taux; que, sur aucun de ces points, il n'est porté atteinte aux dispositions de l'article 34 de la Constitution;

Considérant, d'autre part, qu'en admettant, comme le font valoir les députés auteurs de la saisine, que l'article premier de la loi sur les prix et revenus soit de nature à compromettre l'application d'autres dispositions législatives et, notamment, de celles qui régissent l'équilibre financier de certains services communaux, cette circonstance serait sans incidence sur la conformité dudit article à la Constitution;

*En ce qui concerne le paragraphe III :*

Considérant qu'en vertu de cette disposition : « à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1982, il est mis fin au blocage par décret, au vu notamment des accords de régulation qui auront pu être conclus avec les professionnels »;

Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent qu'en renvoyant à un décret le soin de mettre fin au blocage, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence telle qu'elle est définie par l'article 34 de la Constitution;

Considérant qu'il résulte des termes mêmes du paragraphe III de l'article premier que le pouvoir conféré au Gouvernement ne peut s'exercer qu'entre le 1<sup>er</sup> novembre 1982 et le 31 décembre 1983, date ultime fixée par le paragraphe I du même article, et que la levée du blocage doit être opérée au vu notamment des accords de régulation qui auront pu être conclus; que, dans le cadre des limites de temps et de procédure ainsi tracées par la loi et compte tenu des exigences propres à un système de contrôle des prix, les dispositions du paragraphe III de l'article premier ne sont pas contraires à l'article 34 de la Constitution;

**SUR L'ARTICLE 3 DE LA LOI :**

*En ce qui concerne le paragraphe II :*

Considérant qu'aux termes de ce texte : « les sociétés qui ont décidé, avant le 11 juin 1982, la mise en distribution de bénéfices qui excèdent le plafond fixé au paragraphe I ci-dessus ne pourront procéder à aucune distribution de bénéfices en 1983 »;

Considérant, d'une part, que c'est à tort que les députés auteurs de la saisine croient pouvoir affirmer que les dispositions pénales du paragraphe V qui sanctionnent la méconnaissance des dispositions de l'article 3 ont un effet rétroactif, puisque, dans les différents cas visés par l'article 3, seules pourront être réprimées les infractions commises après l'entrée en vigueur de la loi;

Considérant, d'autre part, que la différence entre les situations affectées par les mesures de blocage des prix, au regard de la date de référence du 11 juin 1982, permet l'édiction de modalités différentes pour l'application de l'article 3; que, dès lors, les dispositions critiquées ne sont pas contraires au principe de l'égalité devant la loi;

*En ce qui concerne le paragraphe V :*

Considérant qu'aux termes de ce paragraphe : « Les sociétés qui contreviennent aux dispositions du présent article sont passibles d'une amende d'un montant de 20 à 50 F par titre »; que, selon les députés auteurs de la saisine, cette disposition encourt la double critique de méconnaître le principe de droit pénal d'après lequel, seules les personnes physiques seraient passibles de sanctions pénales et d'édicter une règle qui ne relève pas du domaine de la loi en instituant une amende conventionnelle;

Considérant, sur le premier point, qu'il n'existe aucun principe de valeur constitutionnelle s'opposant à ce qu'une amende puisse être infligée à une personne morale;

Considérant, sur le second point, que, si les articles 34 et 37, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup>, 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;

#### SUR L'ARTICLE 4 DE LA LOI :

Considérant, d'une part, qu'en vertu du paragraphe VII de cet article : « A compter de l'entrée en vigueur de la présente loi et jusqu'au 31 octobre 1982, tout employeur qui aura procédé à une augmentation des rémunérations ou maintenu une augmentation contraire aux dispositions des paragraphes I à V ci-dessus sera puni d'une amende de 300 à 8 000 F qui sera appliquée autant de fois qu'il y aura eu de salariés concernés et pour chaque mois de cette période »; qu'il résulte des termes mêmes de cette disposition que le fait délictueux doit avoir été commis après l'entrée en vigueur de la loi, qu'il s'agisse d'une augmentation nouvelle des rémunérations ou du maintien d'une augmentation antérieure qui ne satisfait pas aux prescriptions de la loi; que le paragraphe VII de l'article 4 n'a donc pas d'effet rétroactif;

Considérant, d'autre part, que, si les députés auteurs de la saisine reprochent à cette même disposition de porter atteinte à la règle du non-cumul des peines en matière de crimes et délits, cette règle n'a que valeur législative et qu'il peut donc toujours y être dérogé par une loi;

Considérant qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen;

DÉCIDE :

ARTICLE PREMIER. — la loi sur les prix et les revenus est déclarée conforme à la Constitution.

ARTICLE 2. — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 30 juillet 1982.

9 – Décision n°85-198 DC du 13 décembre 1985

DÉCISION N° 85-198 DC DU 13 DÉCEMBRE 1985  
*Dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle (1)*  
*(servitude administrative)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi (2), le 29 novembre et le 5 décembre 1985, par MM. Charles PASQUA, Michel ALLONCLE, Jean AMELIN, Hubert D'ANDIGNÉ, Marc BECAM, Henri BELCOUR, Paul BENARD, Aimée BOUQUEREL, Yvon BOURGES, Raymond BOURGINE, Jacques BRACONNIER, Raymond BRUN, Michel CALDACUÈS, Pierre CAROUS, Auguste CAZALET, Jean CHAMANT, Jacques CHAUMONT, Michel CHAUTY, Jean CHÉRIOUX, François O. COLLET, Henri COLLETTE, Charles DE CUTOLI, Luc DEJOIE, Jacques DELONG, Charles DESCOURS, Franz DUBOSQ, Marcel FORTIER, Philippe FRANÇOIS, Michel GIRAUD, Christian MASSON, Adrien GOUTEYRON, Bernard-Charles HUGO, Roger HUSSON, Paul KAUSS, Christian DE LA MALÈNE, Jean-François LE GRAND, Maurice LOMBARD, Paul MALASSAGNE, Paul MASSON, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Geoffroy DE MONTALEMBERT, Arthur MOULIN, Jean NATALI, Lucien NEUWIRTH, Paul D'ORNANO, Sosefo Makape PAPILO, Christian PONCELET, Henri PORTIER, Alain PLUCHET, Claude PROUVOYEUR, Josselin DE ROHAN, Roger ROMANI, Michel RUFIN, Maurice SCHUMANN, Louis SOUVET, Dick UKEIWÉ, Jacques VALADE, Edmond VALCIN, André-Georges VOISIN, Pierre-Christian TAITTINGER, Dominique PADO, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution;

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

Le rapporteur ayant été entendu;

Considérant que les auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi modifiant celle n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle afin de faire déclarer non conforme à la Constitution le II de son article 3; qu'ils font valoir à l'appui de leur demande des moyens de procédure et des moyens de fond;

(1) Loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985 (*Journal officiel* du 14 décembre 1985, p. 14535).  
(2) Saisine publiée au *Journal officiel* du 14 décembre 1985, p. 14576.

#### SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE L'ARTICLE 3-II :

Considérant que l'article 3-II de la loi est issu d'un amendement déposé par le Gouvernement lors de la première lecture du projet à l'Assemblée nationale après l'échec de la commission mixte paritaire;

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que ces dispositions sont entièrement nouvelles et sans lien nécessaire avec le projet en discussion; qu'ils en déduisent que le Gouvernement n'aurait pu les soumettre au Parlement que par le dépôt d'un projet de loi et qu'en procédant comme il l'a fait il a commis « un détournement de pouvoir au regard de l'article 45 de la Constitution »; qu'en effet c'est, selon eux, par une inexacte application des règles de cet article limitant le débat à ce stade de la procédure que le Gouvernement aurait éludé les formalités préalables au dépôt d'un projet de loi, réduit le droit d'amendement des députés à un droit de sous-amendement et limité à une seule lecture l'examen par le Sénat des dispositions contestées;

Considérant que l'amendement qui est à l'origine de l'article 3-II de la loi n'était pas dépourvu de tout lien avec le projet de loi en discussion; que le Gouvernement ayant, comme il en avait le pouvoir en vertu de l'article 45 de la Constitution, exercé son droit d'amendement au cours de la première lecture à l'Assemblée nationale après l'échec d'une commission mixte paritaire, les dispositions dont est issu l'article 3-II de la loi et dont le texte a été soumis au Sénat avant leur adoption définitive ont été votées selon une procédure conforme à la Constitution;

#### SUR LE FOND DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 3-II :

Considérant qu'aux termes de l'article 3-II de la loi : « L'établissement public de diffusion peut installer et exploiter sur les toits, terrasses et superstructures des propriétés bâties publiques ou privées, les moyens de diffusion par voie hertzienne et poser les équipements nécessaires à leur fonctionnement. L'installation des moyens de diffusion par voie hertzienne et la pose des équipements ne peuvent faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever. Lorsque pour l'étude, la réalisation et l'exploitation des installations, l'introduction des agents de l'établissement public de diffusion est nécessaire, elle est autorisée par le président du tribunal de grande instance statuant comme en matière de référé. Il n'est dû au propriétaire d'autre indemnité que celle correspondant au préjudice résultant des travaux d'installation, de pose ou d'entretien des moyens de diffusion par voie hertzienne ou des équipements nécessaires à leur fonctionnement. Cette indemnité, à défaut d'arrangement amiable, est fixée par le Tribunal administratif. Les actions en indemnités sont prescrites dans le délai de deux ans à compter du jour où les travaux ont pris fin »;

Considérant que les auteurs de la saisine font valoir que, pour être conforme aux principes posés par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'atteinte portée par le législateur à l'exercice normal et complet du droit de propriété doit, d'une part, être justifiée par une nécessité publique légalement constatée, d'autre part, être subordonnée à l'octroi d'une juste indemnité;

#### *En ce qui concerne l'institution de la servitude :*

Considérant que, sans contester que « l'institution par le législateur d'une servitude administrative... n'est pas en soi contraire aux principes constitutionnels », les auteurs de la saisine soutiennent que, contrairement à divers précédents légis-

latifs en des matières comparables, l'article 3-II de la loi n'impose aucune appréciation de l'utilité publique des servitudes qu'il institue, aucune procédure permettant de garantir que leur importance n'excède pas les exigences du service, aucune procédure d'enquête ou d'information, ni même aucune notification aux propriétaires concernés; que, donnant à l'établissement public le droit de procéder à n'importe quel équipement sur n'importe quel immeuble sans avoir à fournir le moindre « fondement à un contrôle du juge », cette disposition lui confère des prérogatives exorbitantes de puissance publique entraînant une restriction injustifiée et virtuellement illimitée du droit de propriété; que, selon les auteurs de la saisine, ces prérogatives sont d'autant moins admissibles qu'elles peuvent être exercées dans le domaine de la radiodiffusion sonore dans lequel l'établissement public, ne jouissant d'aucun monopole, se trouve en concurrence avec des émetteurs privés; qu'enfin, l'article 3-II de la loi permet de priver les propriétaires de la possibilité de louer les toits, terrasses ou superstructures de leurs immeubles pour l'installation d'émetteurs privés portant ainsi une atteinte injustifiée au droit de propriété qui pourrait « se doubler d'une atteinte également injustifiée à la liberté du commerce et de l'industrie »;

Considérant que l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est ainsi conçu : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »;

Considérant que le droit accordé à l'établissement public par l'article 3-II de la loi de procéder à certaines installations sur la partie supérieure des propriétés bâties, dans la mesure où il n'impose qu'une gêne supportable, ne constitue pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de ladite Déclaration mais une servitude d'intérêt public grevant l'immeuble en raison de son emplacement ou de son élévation; qu'il en serait autrement si la sujétion ainsi imposée devait aboutir à vider de son contenu le droit de propriété ou que, affectant non seulement l'immeuble mais la personne de ses occupants, elle devait constituer une entrave à l'exercice de droits et libertés constitutionnellement garantis;

Considérant, d'une part, qu'en permettant l'installation et l'exploitation sur les propriétés bâties de moyens de diffusion par voie hertzienne et la pose des équipements nécessaires à leur fonctionnement en vue d'améliorer la communication audiovisuelle, l'article 3-II de la loi poursuit un objectif d'intérêt général qu'il appartient au législateur d'apprécier;

Considérant, d'autre part, que l'article 3-II permet à l'établissement public de diffusion de procéder à des travaux et installations d'importance non précisée sur des propriétés non bâties publiques ou privées et prévoit que les agents de l'établissement public peuvent être autorisés à pénétrer à l'intérieur de ces propriétés, y compris dans les locaux d'habitation, notamment pour l'exploitation des équipements installés; que ces installations et le droit de visite qu'elles impliquent pourraient faute de précisions suffisantes entraîner une atteinte à des droits et libertés constitutionnellement garantis qu'il appartient à la loi de sauvegarder;

Considérant que, si la mise en œuvre d'une telle sauvegarde relève d'un décret d'application, il revenait au législateur de déterminer lui-même la nature des garanties nécessaires; qu'en tout état de cause il devait poser la règle que la servitude doit être établie non par l'établissement public mais par une autorité de l'État et prévoir le principe d'une procédure destinée à permettre aux intéressés, d'une part, d'être informés des motifs rendant nécessaire l'établissement de la servitude, d'autre part, de faire connaître leurs observations; que, faute d'avoir institué une procédure

d'information et de réclamation assortie de délais raisonnables ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des immeubles désignés pour supporter la servitude, les dispositions de l'article 3-II relatives à son institution doivent être déclarées non conformes à la Constitution;

*En ce qui concerne l'indemnisation du préjudice :*

Considérant que les auteurs de la saisine reprochent d'abord à l'article 3-II de la loi de ne pas prévoir l'indemnisation du préjudice résultant de l'existence même de la servitude, alors que celle-ci peut entraîner la diminution ou la privation de jouissance, en tout cas la dépréciation de l'immeuble, l'impossibilité de l'utiliser normalement, la privation des revenus pouvant provenir de la location ou de l'exploitation de l'emplacement faisant l'objet de l'emprise et l'obligation de supporter le passage des agents de l'établissement public; qu'il est, en outre, fait grief à cette disposition de ne pas confier à l'autorité judiciaire l'évaluation et la réparation de ce dommage alors que, compte tenu de l'importance de l'atteinte portée à l'exercice du droit de propriété, il paraît plus conforme aux principes généraux du droit de confier l'indemnisation du dommage au juge de l'expropriation;

Considérant qu'aux termes de l'article 3-II, alinéa 4, de la loi « il n'est dû au propriétaire d'autre indemnité que celle correspondant au préjudice résultant des travaux d'installation, de pose ou d'entretien des moyens de diffusion par voie hertzienne ou des équipements nécessaires à leur fonctionnement »;

Considérant qu'aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose que, en l'absence de dépossession, l'indemnisation des préjudices causés par les travaux ou l'ouvrage public dont l'installation est prévue par l'article 3-II relève de la compétence du juge judiciaire;

Considérant que l'alinéa 4 de l'article 3-II, conçu en termes restrictifs, limite impérativement l'indemnité au seul « préjudice résultant des travaux d'installation, de pose ou d'entretien des moyens de diffusion par voie hertzienne ou des équipements nécessaires à leur fonctionnement »; que cette rédaction écarte la réparation de tous préjudices autres que ceux strictement précisés; que cependant le principe d'égalité devant les charges publiques ne saurait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque de préjudice indemnisable résultant des travaux ou de l'ouvrage public; qu'en outre, en faisant partir le délai de prescription, non du jour de la naissance du préjudice mais « du jour où les travaux ont pris fin », la dernière phrase de cette disposition interdit la réparation de préjudices pouvant se révéler tardivement et méconnaît ainsi le principe d'égalité devant les charges publiques;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'article 3-II de la loi doit être déclaré non conforme à la Constitution;

**SUR L'ENSEMBLE DE LA LOI :**

Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen;

**DÉCIDE :**

**ARTICLE PREMIER.** — Les dispositions de l'article 3-II de la loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle sont déclarées non conformes à la Constitution.

ARTICLE 2. — Les autres dispositions de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel sont déclarées conformes à la Constitution.

ARTICLE 3. — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 13 décembre 1985.



## 10 – Décision n°93-329 DC du 13 janvier 1994

13 janvier 1994

### Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994

*Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements  
des établissements d'enseignement privés par les collectivités  
territoriales*

---

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 16 décembre 1993, par MM. Claude ESTIER, Aubert GARCIA, Guy ALLOUCHE, Mme Marie-Madeleine DIEULANGARD, MM. Paul RAOULT, Jean BESSON, André VEZINHET, Louis PERREIN, Gérard DELFAU, Rodolphe DESIRE, Roland COURTEAU, Robert CASTAING, François LOUISY, Jacques BELLANGER, Jean-Pierre MASSERET, Michel CHARASSE, Jean-Louis CARRERE, Paul LORIDANT, Jean-Luc MELENCHON, William CHERVY, Michel MOREIGNE, Bernard DUSSAUT, Claude SAUNIER, André ROUVIERE, Raymond COURRIERE, Robert LAUCOURNET, Jacques BLAISKI, Gérard GAUD, Marcel VIDAL, Mme Maryse BERGE-LAVIGNE, MM. François

— 9 —

13 janvier 1994

AUTAIN, Charles METZINGER, Roland HUGUET, Michel SERGENT, René-Pierre SIGNE, Franck SERUSCLAT, Francis CAVALIER-BENEZET, Claude FUZIER, Philippe MADRELLÉ, René REGNAULT, Mme Monique BEN GUIGA, MM. Jacques CARAT, Mme Josette DURRIEU, MM. Léon FATOUS, Marcel BONY, Jean PEYRAFITTE, Germain AUTHIE, Claude CORNAC, Gérard MIQUEL, Jean-Pierre DEMERLIAT, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Louis PHILIBERT, Fernand TARDY, Marcel CHARMANT, Roger QUILLIOT, Guy PENNE, Philippe LABEYRIE, Michel MANET, Albert PEN, Pierre BIARNES, Gérard ROUJAS, sénateurs, et, le 17 décembre 1993, par MM. Martin MALVY, Jean-Marc AYRAULT, Jean-Pierre BALLIGAND, Claude BARTOLONE, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Jean-Claude BEAUCHAUD, Michel BERSON, Jean-Claude BOIS, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Jean-Pierre BRAINE, Laurent CATHALA, Jean-Pierre CHEVENEMENT, Henri d'ATTILIO, Mme Martine DAVID, MM. Bernard DAVOINE, Bernard DEROSIER, Michel DESTOT, Julien DRAY, Pierre DUCOUT, Dominique DUPILET, Jean-Paul DURIEUX, Henri EMMANUELLI, Laurent FABIUS, Jacques FLOCH, Pierre GARMENDIA, Jean GLAVANY, Jacques GUYARD, Jean-Louis IDIART, Frédéric JALTON, Serge JANQUIN, Charles JOSSE-LIN, Jean-Pierre KUCHEIDA, André LABARRERE, Jean-Yves LE DEAUT, Louis LE PENSEC, Alain LE VERN, Marius MASSE, Didier MATHUS, Jacques MELLICK, Louis MEXANDEAU, Jean-Pierre MICHEL, Didier MIGAUD, Mme Véronique NEIERTZ, MM. Paul QUILES, Alain RODET, Mme Ségolène ROYAL, MM. Georges SARRE, Henri SICRE, Camille DARSIERES, Jean-Pierre DEFONTAINE, Gilbert ANNETTE, Kamilo GATA, Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, Didier BOULAUD, Bernard CHARLES, Régis FAUCHOIT, Emile ZUCCARELLI, Gérard SAUMADE, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales :

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'article 60 de la loi du 15 mars 1850 modifiée ;

Vu l'article 2 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire ;

Vu la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ;

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

Le rapporteur ayant été entendu ;

#### — SUR LA PROCEDURE :

• *En ce qui concerne la procédure suivie à l'Assemblée nationale :*

— Quant à la méconnaissance des dispositions de l'article 40 de la Constitution par l'initiative parlementaire :

1. Considérant que les députés, auteurs de la seconde saisine, font valoir que le texte définitivement adopté trouve son origine dans une proposition de loi reprenant pour l'essentiel les termes des conclusions d'un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur quatre autres propositions de loi ; qu'ils soutiennent que l'irrecevabilité de ces quatre propositions au regard de l'article 40 de la Constitution est évidente en ce qu'elles ouvrent aux collectivités locales concernées la possibilité d'aggraver une charge publique ; qu'ils estiment que ces quatre propositions dont la proposition inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale est solidaire, auraient dû être déclarées irrecevables, dès leur dépôt, en application de l'article 81 alinéa 3 du règlement de l'Assemblée nationale ; que, faute d'avoir respecté les principes de recevabilité financière

13 janvier 1994

applicables aux propositions de loi, l'initiative parlementaire dont le texte adopté est issu comporte un vice de procédure ;

2. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose que : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique » ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 81 du règlement de l'Assemblée nationale lorsque l'irrecevabilité d'une proposition de loi au sens de l'article 40 de la Constitution est évidente, le dépôt en est refusé par le Bureau de l'Assemblée ou certains de ses membres délégués par lui à cet effet ; que le premier alinéa de l'article 92 de ce règlement prévoit que « les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions, rapports et amendements par le Gouvernement ou par tout député » ; que le second alinéa de ce texte dispose : « Pour les propositions ou rapports, l'irrecevabilité est appréciée par le bureau de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan... » ;

3. Considérant que ces dispositions, comme celles des articles 86 et 98 du règlement, ont notamment pour objet d'organiser, dans le cadre des prérogatives propres aux assemblées parlementaires, un contrôle de la recevabilité des propositions de loi et des amendements formulés par un parlementaire ; que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la conformité de la procédure aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de la proposition ou de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire concernée ;

4. Considérant qu'en application de l'article 92 du règlement, le bureau de la commission des finances, de l'économie générale et du plan s'est prononcé, le 26 juin 1993, sur la recevabilité, au regard de l'article 40 de la Constitution, du texte des conclusions du rapport n° 394 arrêtées par la commission saisie au fond, lequel, conformément à l'article 91, alinéa 8 du règlement, était seul inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ainsi que du texte de la proposition de loi n° 367 qui a donné lieu à ce rapport afin, aux termes de sa décision, « de lever tout doute sur la procédure suivie... fût-ce à titre superfétatoire » ; que le bureau de la commission des finances a considéré que l'article 40 n'était applicable ni aux articles des conclusions du rapport de la commission saisie au fond, ni au texte initial de la proposition de loi ;

5. Considérant que cette décision a été contestée, durant le débat, par plusieurs députés qui ont estimé que les dispositions de l'article 40 de la Constitution étaient applicables à l'un et l'autre de ces textes ainsi qu'aux quatre propositions antérieurement déposées ; qu'ainsi la question de la recevabilité de la proposition de loi a été soulevée ;

6. Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions de l'article 81, alinéa 3 du règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne les quatre propositions antérieures ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;

7. Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la régularité de la procédure suivie en examinant si le texte des conclusions du rapport de la commission saisie au fond inscrit à l'ordre du jour, dont la discussion a donné lieu au texte définitivement adopté, est ou non contraire aux dispositions de l'article 40 de la Constitution ; qu'en revanche, il ne peut être saisi du texte de propositions de loi non débattu dont l'examen au titre de l'irrecevabilité relève des

13 janvier 1994

seules instances parlementaires compétentes, conformément aux règlements de ces assemblées ;

8. Considérant que le texte soumis à l'examen de l'Assemblée nationale a été, conformément à l'article 91, alinéa 8 du règlement de l'Assemblée nationale, celui de la commission saisie au fond : qu'il comportait cinq articles ; que son article premier disposait que toutes les collectivités territoriales concourent à la liberté de l'enseignement ; que son article 2 précisait que doit être assurée au moment de l'attribution de subventions d'investissement la compatibilité des formations offertes par l'établissement concerné avec le schéma prévisionnel des formations d'ores et déjà exigée au moment de la passation du contrat prévu par la loi du 22 juillet 1983 susvisée ; que son article 3 prévoyait la signature de conventions lorsque l'aide est allouée et comportait certaines précisions relatives au contenu de ces conventions ; que ses articles 4 et 5 se bornaient à rappeler la législation en vigueur ; qu'aucun de ces articles n'a méconnu les dispositions de l'article 40 de la Constitution ;

— Quant à l'amendement du Gouvernement portant sur l'aide aux investissements susceptible d'être allouée aux établissements d'enseignement privés :

9. Considérant toutefois que les députés, auteurs de la seconde saisine, soutiennent que le débat sur le texte issu du rapport n° 394 était exclusivement destiné à permettre l'introduction de l'amendement gouvernemental portant sur l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés ; qu'une telle procédure aurait méconnu le second alinéa de l'article 39 de la Constitution ; qu'en outre, ils font valoir qu'un tel amendement excède les limites inhérentes au droit d'amendement ;

10. Considérant que les adjonctions ou modifications apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1 et 44, alinéa 1 de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser par leur objet ou leur portée les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement qui relève d'une procédure spécifique ;

11. Considérant que sous réserve du respect des conditions ci-dessus énoncées l'initiative législative du Gouvernement peut prendre à son choix la forme soit du dépôt d'un projet soit d'un amendement à un texte discuté par une assemblée ; qu'en particulier, sous réserve du respect des règles spécifiques à la présentation et au vote des lois de finances, aucune disposition ne contraint le Premier ministre à présenter un projet de loi ; que, dès lors, les dispositions du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 39 de la Constitution, lesquelles n'imposent l'avis du Conseil d'Etat et la délibération en Conseil des ministres que pour les projets de loi et non pour les amendements n'ont pas été méconnues du seul fait de l'introduction d'une disposition par voie d'amendement gouvernemental ;

12. Considérant que la proposition de loi portait par son titre et son contenu sur l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales ; que l'amendement du Gouvernement avait pour objet d'élargir pour les collectivités locales la possibilité de consentir des aides aux investissements réalisés par les établissements privés sous contrat ; qu'il concernait la même matière que la proposition et ne saurait, dès lors, être considéré comme sans lien avec les dispositions de celle-ci ; que par ailleurs, en dépit de la portée normative réduite de la proposition initiale, l'amendement dont s'agit n'a pas méconnu les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ;

— Quant aux conditions générales du débat à l'Assemblée nationale :

13. Considérant que si les députés, auteurs de la seconde saisine font valoir qu'ils ont été privés de certaines informations dont le Sénat a pu disposer, une telle

13 janvier 1994

considération est sans portée sur la régularité de la procédure législative ; qu'en outre, s'ils allèguent de manière générale que le caractère contradictoire de la procédure n'a pas été respecté, le déroulement et la durée des débats, ainsi que le nombre d'amendements débattus n'apportent en tout état de cause aucun élément permettant d'étayer cette affirmation ;

• *En ce qui concerne la procédure au Sénat :*

— Quant au vote de motions d'irrecevabilité portant sur plusieurs amendements à la fois :

14. Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine soulignent que de nombreux amendements ont été écartés à la suite de l'adoption de motions d'irrecevabilité portant sur plusieurs amendements à la fois ; qu'ils soutiennent que cette procédure, contraire au règlement du Sénat, rend impossible le contrôle du bien-fondé des irrecevabilités opposées ;

15. Considérant qu'ainsi qu'il est dit ci-dessus, les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle, la méconnaissance des seules dispositions du règlement du Sénat ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure contraire à la Constitution dès lors qu'elle n'a pas méconnu les dispositions de celle-ci en empêchant une contestation des décisions d'irrecevabilité ;

— Quant à la méconnaissance du droit d'amendement :

16. Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine, contestent, en premier lieu l'irrecevabilité opposée à 2 870 amendements qui tendaient à exclure du champ d'application du texte certaines collectivités nommément désignées, en deuxième lieu l'irrecevabilité opposée à 34 amendements en application de l'article 40 de la Constitution, en troisième lieu l'irrecevabilité opposée à 50 amendements en vertu de l'article 41 de la Constitution et en quatrième lieu l'irrecevabilité prononcée à l'encontre de 69 autres amendements en application de l'article 44, alinéa 2 du règlement du Sénat, au regard des dispositions des articles 72 de la Constitution, 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et 48, alinéa 3 du règlement du Sénat ;

17. Considérant que les saisissants contestent ainsi le sens des décisions ayant conduit à éliminer du débat les amendements dont s'agit, en soulignant qu'a été méconnu le droit d'amendement reconnu aux parlementaires en vertu de l'article 44 de la Constitution ;

18. Considérant que les dispositions opposées en l'espèce ont notamment pour objet d'organiser, dans le cadre de prérogatives propres aux assemblées parlementaires, un contrôle de la recevabilité des amendements ; que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la conformité de la procédure aux dispositions restreignant le droit d'amendement d'une part en application de l'article 40 de la Constitution, d'autre part en application de l'article 41 de la Constitution, que si la question de la recevabilité de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire concernée ;

19. Considérant que si au cours de la séance du 29 juin 1993, à la demande du Gouvernement, les dispositions de l'article 41 de la Constitution ont été opposées par le Président du Sénat à certains amendements et que celles de l'article 40 de la Constitution ont été jugées applicables à l'encontre d'autres amendements, ces décisions, même si elles ont été discutées, n'ont pas été contestées quant à leur contenu ; qu'ainsi la question de la recevabilité desdits amendements n'a pas été soulevée au cours du débat ;

13 janvier 1994

20. Considérant qu'au cours de la même séance le Sénat a adopté, conformément à l'article 44, alinéa 2 de son règlement, une motion tendant à déclarer irrecevables 2 870 amendements au motif que ceux-ci, qui visaient à exclure des aides aux investissements des établissements du seul fait qu'ils étaient situés sur le territoire de certaines communes ou départements, méconnaissent le principe d'égalité ; qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi de cette question, d'examiner si l'irrecevabilité des amendements en cause constitue une méconnaissance du droit d'amendement reconnu à tout parlementaire en application de l'article 44 de la Constitution ;

21. Considérant que ces amendements visaient à exclure, sans justification appropriée, du champ d'application de la loi le territoire de certaines collectivités territoriales et ont méconnu les principes d'égalité devant la loi et d'indivisibilité de la République ; que c'est à bon droit que lesdits amendements ont été écartés du débat ;

22. Considérant enfin qu'au cours de sa séance du 14 décembre 1993 le Sénat a opposé, en vertu de l'article 44, alinéa 2 de son règlement une irrecevabilité à 69 autres amendements ; que même si certains de ces amendements ont pu être écartés sans justification appropriée, cette restriction au droit d'amendement qui doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont s'agit et des conditions générales du débat n'a pas revêtu en l'espèce un caractère substantiel et n'est donc pas susceptible d'entacher de nullité la procédure législative ;

— SUR LE FOND :

23. Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine, font valoir que la loi déferée ne garantit pas le respect de la disposition constitutionnelle selon laquelle « l'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque à tous les degrés, est un devoir de l'Etat » faute d'assurer par des conditions précises la conciliation entre le principe de la liberté de l'enseignement et les devoirs de l'Etat à l'égard de l'enseignement public ; qu'elle ne fait pas non plus une juste application du principe de la liberté d'enseignement dès lors que les conditions essentielles d'application de cette dernière dépendent de décisions des collectivités locales ; qu'elle ne répond pas aux exigences de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui justifie la nécessité d'une contribution commune pour « l'entretien de la force publique et les dépenses administratives » dans la mesure où elle ne prévoit pas de garanties suffisantes pour prévenir l'accroissement de patrimoines privés ; qu'enfin en n'excluant pas que des subventions puissent bénéficier à des associations culturelles, elle méconnaît le principe de laïcité de la République consacré par l'article 2 de la Constitution ;

24. Considérant que pour leur part les députés, auteurs de la seconde saisine, font valoir que le législateur a méconnu l'article 34 de la Constitution faute d'avoir exercé assez précisément sa compétence pour définir les conditions des concours financiers en cause ; que la loi viole le principe d'égalité en permettant à parité entre établissements publics et établissements privés des concours financiers alors que les charges et contraintes des uns sont supérieures à celles des autres et en ne limitant les facultés d'aide aux investissements de chaque catégorie de collectivités territoriales que lorsqu'il s'agit du financement de l'enseignement public ; qu'elle contrevient au principe de la laïcité de la République posé par l'article 2 de la Constitution et méconnaît le devoir de l'Etat concernant l'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque à tous les degrés imposé par le Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'en effet elle tendrait nécessairement d'une part compte tenu du caractère limité des ressources publiques à provoquer le transfert de crédits d'investissement de l'enseignement public au bénéfice d'établissements privés,

13 janvier 1994

d'autre part à organiser l'enrichissement de personnes privées qui ne sont pas soumises aux exigences de la laïcité ; qu'en outre elle enfreint le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales dès lors qu'elle fait peser sur ces dernières des charges financières nouvelles sans prévoir de transferts de ressources en contrepartie ;

25. Considérant qu'aux termes de l'article 72 de la Constitution « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi... » ;

26. Considérant toutefois d'une part qu'aux termes de l'article 2 de la Constitution : « La France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion... » ; qu'aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958 « L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat » ; d'autre part que la liberté de l'enseignement constitue l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, réaffirmés par le Préambule de la Constitution de 1946 auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958 ;

27. Considérant qu'il résulte des dispositions et principes à valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés que le législateur peut prévoir l'octroi d'une aide des collectivités publiques aux établissements d'enseignement privés selon la nature et l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement ; que si le principe de libre administration des collectivités locales a valeur constitutionnelle, les dispositions que le législateur édicte ne sauraient conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi relative à l'exercice de la liberté de l'enseignement dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire ; que les aides allouées doivent, pour être conformes aux principes d'égalité et de liberté, obéir à des critères objectifs ; qu'il incombe au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de définir les conditions de mise en œuvre de ces dispositions et principes à valeur constitutionnelle ; qu'il doit notamment prévoir les garanties nécessaires pour prémunir les établissements d'enseignement public contre des ruptures d'égalité à leur détriment au regard des obligations particulières que ces établissements assument ;

*En ce qui concerne l'article 2 :*

28. Considérant que l'article 2 de la loi pose le principe selon lequel les collectivités territoriales peuvent décider d'attribuer des subventions d'investissement aux établissements d'enseignement privés sous contrat de leur choix, selon des modalités qu'elles fixent librement, quel que soit le niveau d'enseignement scolaire concerné ; que cet article ouvre aux collectivités territoriales les mêmes possibilités qu'il s'agisse d'établissements sous contrat simple ou sous contrat d'association ; qu'il ne prévoit qu'un plafonnement global des aides susceptibles d'être allouées ; que ces aides peuvent aller dans certains cas jusqu'à une prise en charge totale des investissements concernés ;

29. Considérant que s'agissant des conditions requises pour l'octroi des aides des différentes collectivités territoriales et la fixation de leur montant, l'article 2 ne comporte pas les garanties nécessaires pour assurer le respect du principe d'égalité entre les établissements d'enseignement privés sous contrat se trouvant dans des

13 janvier 1994

situations comparables ; que ces différences de traitement ne sont pas justifiées par l'objet de la loi ;

30. Considérant par ailleurs que les dispositions de l'article 2 ne comportent pas non plus de garanties suffisantes pour éviter que des établissements d'enseignement privés puissent se trouver placés dans une situation plus favorable que celle des établissements d'enseignement public, compte tenu des charges et des obligations de ces derniers ;

31. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'article 2 de la loi déférée doit être déclaré contraire à la Constitution ;

• *En ce qui concerne les autres dispositions contestées :*

32. Considérant que le premier alinéa de l'article 3 de la loi prescrit que les formations offertes par les établissements d'enseignement secondaire sous contrat subventionnés doivent être compatibles avec les orientations définies par le schéma prévisionnel des formations, en réitérant une condition déjà prévue par l'article 27-3 de la loi susvisée du 22 juillet 1983 pour la conclusion des contrats ; que cette disposition ne méconnaît aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle ;

33. Considérant que l'article 4 prescrit l'établissement d'une convention précisant l'affectation de l'aide et les conditions de remboursement des sommes non amorties en cas de cessation de l'activité d'éducation ou de résiliation du contrat ; que les stipulations de la convention doivent être déterminées de façon à éviter que l'organisme bénéficiaire puisse profiter d'un avantage injustifié ou conduisant à méconnaître les règles constitutionnelles ci-dessus rappelées ; que sous ces réserves d'interprétation, l'article 4 de la loi n'est pas contraire à la Constitution ;

#### DECIDE :

*Article premier* — L'article 2 de la loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales est contraire à la Constitution.

*Article 2* — Les dispositions du premier alinéa de l'article 3 et l'article 4 de cette même loi ne sont pas contraires à la Constitution.

*Article 3* — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans ses séances des 12 et 13 janvier 1994.

Décision publiée au *J.O.* du 15 janvier 1994, p. 829. Loi n° 94-51 du 21 janvier 1994 (*J.O.* du 22 janvier 1994).



# 11 – Décision n°95-177 L du 8 juin 1995

8 juin 1995

## Décision n° 95-177 L du 8 juin 1995

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 1<sup>er</sup> juin 1995 par le Premier ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique de dispositions prévoyant que certaines nominations doivent être effectuées par décret en conseil des ministres, figurant dans les textes ci-après :

- article L. 532 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;
- article L. 112-3 du code des ports maritimes tel qu'il résulte de l'article 9 de la loi n° 65-491 du 29 juin 1965 ;
- article L. 567-3 du code de la santé publique ;
- article 4 de la loi n° 75-1 du 3 janvier 1975 portant création du centre national d'art et de culture Georges Pompidou ;
- article 9 de la loi n° 82-155 de nationalisation du 11 février 1982 ;
- article 50 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment ses articles 13, 34 et 37 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 modifiée portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat ;

Vu le décret n° 59-587 du 29 avril 1959 modifié, relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que, lorsqu'il est saisi dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, il appartient seulement au Conseil constitutionnel d'apprécier si les dispositions qui lui sont soumises relèvent du domaine législatif ou du domaine réglementaire ;

8 juin 1995

2. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République « nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat. Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres. Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom. » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, pris pour l'application de l'article 13 de la Constitution : « outre les emplois visés à l'article 13 (alinéa 3) de la Constitution, il est pourvu en conseil des ministres :

... Aux emplois de direction dans les établissements publics, les entreprises publiques et les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres... » ;

4. Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions précitées qu'il revient au pouvoir réglementaire de dresser la liste des emplois de direction des établissements publics, des entreprises publiques et des sociétés nationales dont l'importance justifie qu'ils soient pourvus en conseil des ministres ;

#### DECIDE :

*Article premier.* — Les mots : « en conseil des ministres », figurant aux articles :

— L. 532 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre,  
— L. 112-3 du code des ports maritimes issu de l'article 9 de la loi n° 65-491 du 29 juin 1965,

— L. 567-3 du code de la santé publique,

— 4 de la loi n° 75-1 du 3 janvier 1975 portant création du centre national d'art et de culture Georges Pompidou,

— 9 de la loi n° 82-155 de nationalisation du 11 février 1982,

— 50 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

sont de nature réglementaire.

*Article 2.* — La présente décision sera notifiée au Premier ministre et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 8 juin 1995 où siégeaient : MM. Roland DUMAS, Président, Etienne DAILLY, Maurice FAURE, Marcel RUDLOFF, Jean CABANNES, Michel AMELLER, Jacques ROBERT et Mme Noëlle LENOIR.

---

Décision publiée au *J.O.* du 10 juin 1995, p. 9008.

## 12 – Décision n°95-366 DC du 8 novembre 1995

8 novembre 1995

### Décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995

#### *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 12 octobre 1995, par le Président de l'Assemblée nationale, conformément aux dispositions de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution, d'une résolution en date du 10 octobre 1995 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale ;

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution dans sa rédaction résultant notamment de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 ;

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

Vu l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dans sa rédaction résultant notamment de la loi n° 94-476 du 10 juin 1994 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises, en vertu du premier alinéa de l'article 92 de la Constitution alors en vigueur, pour la mise en place des institutions ; qu'entre dans cette dernière catégorie l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 susvisée relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ; que les modifications ou adjonctions apportées par la loi à ladite ordonnance, postérieurement au 4 février 1959, s'imposent également à une assemblée parlementaire lorsqu'elle modifie ou complète son règlement ;

— SUR LES ARTICLES 1, 2, 3, 6 et 14 DE LA RESOLUTION :

2. Considérant que les articles 1, 2, 3 et 6 ont pour objet d'harmoniser tout au long de l'année, compte tenu de l'institution d'une session unique, les conditions dans lesquelles il est pris acte respectivement des décisions d'annulation du Conseil constitutionnel en matière de contentieux de l'élection des députés, des démissions de députés, de la communication à l'Assemblée du nom de nouveaux députés, des nominations personnelles de membres de l'Assemblée lorsque le recours à la représentation proportionnelle des groupes n'est pas requis ; qu'ils prévoient d'étendre à toutes les périodes au cours desquelles l'Assemblée ne tient pas séance la procédure d'insertion d'un avis au *Journal officiel* par le Président en précisant que celui-ci en informe l'Assemblée à la première réunion qui suit ; que les modifications que comportent ces articles ne sont contraires à aucune disposition constitutionnelle ;

3. Considérant que l'article 14 modifiant le quatrième alinéa de l'article 81 du règlement comporte une mesure de même nature en ce qui concerne le dépôt des projets et des propositions de loi ; que, dès lors que sont maintenues en vigueur les dispositions du troisième alinéa qui assure l'examen préalable systématique des propositions de loi au regard des exigences de l'article 40 de la Constitution, cet article n'est pas contraire à celle-ci ;

— SUR LES ARTICLES 4, 5, 7 et 13 DE LA RESOLUTION :

4. Considérant que les articles 4, 5, 7 et 13 modifient les conditions de renouvellement relatives respectivement au Bureau de l'Assemblée, à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, aux commissions permanentes et à la commission des immunités ; qu'ils ne sont contraires à aucune disposition constitutionnelle ;

— SUR L'ARTICLE 8 DE LA RESOLUTION :

5. Considérant que l'article 8 comporte différentes modifications de l'article 48 du règlement ; que les I, II, V et VI de cet article ne procèdent qu'à des ajustements de dénomination et de coordination ; que le III explicite les compétences générales de la Conférence des Présidents en matière d'ordre du jour en étendant de deux à trois semaines la période sur laquelle porte l'examen de celle-ci ; que le IV prévoit en son premier alinéa que le Gouvernement, à l'ouverture de la session, puis, au plus tard, le 1<sup>er</sup> mars suivant, ou après sa formation, informe la Conférence des affaires dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée et de la période envisagée pour leur discussion ; que les dispositions du III et du 1<sup>er</sup> alinéa du IV de cet article ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 48, 1<sup>er</sup> alinéa, de la Constitution et qu'en particulier les informations susceptibles d'être ainsi données par le Gouvernement n'ayant qu'un caractère indicatif, elles ne sauraient lier ce dernier dans l'exercice des prérogatives susmentionnées ; que le second alinéa du IV prévoit une périodicité mensuelle pour la détermination de la séance réservée à un ordre du jour fixé par l'Assemblée en application du troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution ; que les dispositions de l'article 8 de la résolution ne sont donc pas contraires à la Constitution ;

— SUR LES ARTICLES 9 et 10 DE LA RESOLUTION :

6. Considérant que d'une part aux termes des trois derniers alinéas de l'article 28 de la Constitution dans leur rédaction résultant de la loi constitutionnelle susvisée du 4 août 1995 :

8 novembre 1995

— « Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

— Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

— Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée. » ;

7. Considérant que d'autre part l'article 4 de cette loi constitutionnelle a inséré au premier alinéa de l'article 48 de la Constitution relatif à la fixation par le Gouvernement de l'ordre du jour prioritaire des assemblées la mention que celle-ci est mise en œuvre « sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28 » ;

8. Considérant que l'article 9 de la résolution insère dans le règlement un nouvel article 49-1 ; que le premier alinéa de celui-ci détermine le mode de computation et la durée des jours de séance que l'Assemblée nationale peut décider de tenir au cours de la session ordinaire dans la limite de cent vingt ; que le deuxième alinéa impose la publication au *Journal officiel* de la décision du Premier ministre de tenir des jours de séance supplémentaires, prise en application de l'avant-dernier alinéa précité de l'article 28 de la Constitution ; que dès lors qu'il n'appartient pas aux assemblées parlementaires de déterminer les modalités de publicité que le Gouvernement doit donner à ses décisions, cette disposition doit être comprise comme imposant la publication, à l'initiative de l'Assemblée nationale, de la décision qui lui aura été communiquée par le Premier ministre ; que le troisième alinéa se borne à préciser les conditions dans lesquelles la majorité des membres de l'Assemblée peut également prendre la décision de tenir des jours supplémentaires de séance ; que l'article 9 de la résolution n'est ainsi contraire ni à l'article 28 ni à aucune autre disposition de la Constitution ;

9. Considérant que l'article 10 de la résolution comporte une nouvelle rédaction de l'article 50 du règlement ;

10. Considérant que le premier alinéa dudit article dispose, dans cette nouvelle rédaction, que : « l'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique dans l'après-midi du mardi et dans la matinée et l'après-midi des mercredi et jeudi » ; que les troisième et quatrième alinéas précisent les modalités de fixation des horaires correspondant aux matinées et aux après-midi des jours de séance ; que ces dispositions ne contreviennent pas aux prescriptions du dernier alinéa précité de l'article 28 de la Constitution ;

11. Considérant que le deuxième alinéa de l'article 50 fixe des procédures permettant la tenue d'autres séances sur décision de l'Assemblée ou de droit à la demande du Gouvernement ; qu'il ressort des dispositions du quatrième alinéa de l'article 28 de la Constitution, éclairées par les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle susvisée du 4 août 1995, que le Constituant a entendu habiliter le règlement de chaque assemblée non seulement à fixer a priori des jours et horaires de séance mais encore à déterminer de telles procédures dès lors que leur mise en œuvre est subordonnée à la double condition que le plafond de cent vingt jours de séance fixé par le deuxième alinéa de l'article 28 n'aura pas été dépassé, et qu'il s'agisse de semaines au cours desquelles l'Assemblée aura décidé de tenir séance ; que la procédure différente prévue par le troisième alinéa de l'article 28 ne trouve à s'appliquer que dans le cas où une de ces conditions ne serait pas remplie ; que dès lors, les dispositions prévues par le deuxième alinéa de l'article 50 du règlement ne sont pas contraires à la Constitution ;

8 novembre 1995

12. Considérant enfin que le cinquième et dernier alinéa de l'article 50 tel qu'il résulte de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel dispose que l'Assemblée peut à tout moment décider des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance alors que l'article 28 de la Constitution se borne à prévoir la fixation par chaque assemblée des semaines de séance ; que cette formulation ne saurait pour autant faire obstacle au pouvoir que le Premier ministre tient, y compris en dehors des semaines de séance fixées par chaque assemblée, des dispositions précitées de l'avant-dernier alinéa de l'article 28 de la Constitution ; que sous cette réserve, cet alinéa n'est pas contraire à la Constitution ;

— SUR L'ARTICLE 11 DE LA RESOLUTION :

13. Considérant que l'article 11 est relatif aux modalités de constatation de la clôture de la session ordinaire ; qu'il n'est contraire à aucune disposition constitutionnelle ;

— SUR L'ARTICLE 12 DE LA RESOLUTION :

14. Considérant que l'article 12 est relatif aux modalités d'interruption des travaux de l'Assemblée lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum ; qu'il prévoit que dans ce cas, la séance ne sera plus levée mais seulement « suspendue » ; qu'il n'est pas de nature à porter atteinte aux droits des députés tels qu'ils sont garantis par la Constitution ;

— SUR L'ARTICLE 13 DE LA RESOLUTION :

15. Considérant que l'article 13 a principalement pour objet de tirer les conséquences des dispositions nouvelles concernant le régime des immunités introduites à l'article 26 de la Constitution par la loi constitutionnelle susvisée du 4 août 1995 ; qu'ainsi, il supprime, au sein de l'article 80 du règlement, les dispositions relatives à l'examen des demandes de levée d'immunité au sein de la commission des immunités ou en séance publique ; qu'il précise les conditions dans lesquelles sont examinées les demandes de suspension des mesures restrictives ou privatives de liberté d'un député ainsi que les modalités de la tenue de plein droit de séances supplémentaires prévues pour l'examen de ces demandes ; que ces dispositions ne sont contraires ni à l'article 26 de la Constitution ni à aucune autre disposition constitutionnelle ;

16. Considérant que l'article 13 a également pour objet de modifier les modalités de renouvellement de la commission des immunités de manière analogue à celles qui sont prévues s'agissant du renouvellement du Bureau, des commissions permanentes et de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes ; qu'il comporte par ailleurs des dispositions de coordination ; qu'aucune de ces modifications n'est contraire à une disposition constitutionnelle ;

— SUR L'ARTICLE 15 DE LA RESOLUTION :

17. Considérant que l'article 15 étend aux demandes d'inscription à l'ordre du jour de la séance mensuelle prévue par le dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, les dispositions actuellement applicables en vertu de l'article 89 du règlement aux demandes d'inscription d'une proposition à l'ordre du jour complémentaire ; qu'il n'est contraire à aucune disposition constitutionnelle ;

— SUR L'ARTICLE 16 DE LA RESOLUTION :

18. Considérant que l'article 16 a pour objet de modifier les règles d'application de l'article 41 de la Constitution prévues à l'article 93 du règlement ; qu'il précise

8 novembre 1995

que lorsque le Gouvernement oppose l'irrecevabilité tirée de l'article 41 avant le commencement de la discussion en séance publique, le Président de l'Assemblée peut désormais avant de se prononcer consulter le Président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou un membre du bureau désigné à cet effet ; que le même article dispose que cette irrecevabilité peut être opposée par le Gouvernement au cours de la discussion soit de sa propre initiative, soit, dorénavant, à la demande de tout député ; qu'une telle demande est suivie d'un débat où peuvent seuls intervenir la commission saisie au fond, l'auteur de la proposition ou de l'amendement et le Gouvernement ; qu'il prévoit que lorsque l'irrecevabilité est opposée à un amendement, au cours d'une séance qui n'est pas présidée par le Président de l'Assemblée, la discussion de cet amendement et, le cas échéant de l'article sur lequel il porte, est réservée jusqu'à ce que le Président de l'Assemblée ait statué ;

19. Considérant qu'aux termes de l'article 41 de la Constitution : « S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

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

20. Considérant que la mention par l'article 93 du règlement ci-dessus analysé d'une consultation éventuelle du Président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre du bureau désigné à cet effet n'est pas de nature à porter atteinte aux prérogatives personnelles que le Président de l'Assemblée nationale tient de l'article 41 de la Constitution ; que par ailleurs la disposition prévoyant la réserve de la discussion d'un amendement ou d'un article lorsqu'une irrecevabilité est opposée n'est contraire à aucune disposition constitutionnelle ;

21. Considérant en revanche qu'il ressort de l'article 41 de la Constitution précité que la faculté d'opposer l'irrecevabilité qu'il prévoit, doit résulter de la seule initiative du Gouvernement prise sans que celui-ci ait à exposer au cours d'un débat préalable les raisons de nature à déterminer son appréciation ; que dès lors les dispositions du règlement qui permettent à tout député de demander au Gouvernement d'opposer l'irrecevabilité en provoquant, de ce fait, un débat sur cette demande, ne sont pas conformes à l'article 41 de la Constitution ;

22. Considérant que par suite au deuxième alinéa de l'article 93 dans sa rédaction soumise au Conseil constitutionnel, ne peuvent être regardés comme conformes à la Constitution, d'une part dans la première phrase les mots « , soit de sa propre initiative, soit à la demande de tout député », d'autre part la deuxième phrase aux termes de laquelle « Cette demande est suivie d'un débat où peuvent seuls intervenir la commission saisie au fond, l'auteur de la proposition ou de l'amendement et le Gouvernement. » ;

— SUR L'ARTICLE 17 DE LA RESOLUTION :

23. Considérant que l'article 17 substitue, s'agissant du délai de dépôt des amendements fixé par l'article 99 du règlement, un délai de quatre jours ouvrables à celui de trois jours de séance suivant la distribution du rapport de la commission et, lorsque la discussion d'un texte est inscrite à l'ordre du jour au cours d'une session autre que celle durant laquelle le rapport a été distribué, un délai de deux jours ouvrables à celui de deux jours de séance ; que ces dispositions ne sont pas

8 novembre 1995

contraires à la Constitution dès lors qu'elles sont déterminées de façon à ne pas faire obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement ;

— SUR L'ARTICLE 18 DE LA RESOLUTION :

24. Considérant que l'article 18 abroge, consécutivement à la suppression du titre XIII de la Constitution par l'article 14 de la loi constitutionnelle susvisée du 4 août 1995, le chapitre XIV du titre II et l'article 130 du règlement relatifs à l'approbation des accords de Communauté ; que cet article n'est pas contraire à la Constitution ;

— SUR L'ARTICLE 19 DE LA RESOLUTION :

25. Considérant que l'article 19 vise à permettre l'organisation d'un débat sans vote en séance publique sur un rapport établi par une commission d'enquête ; qu'il ne méconnaît aucune des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 susvisée relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;

— SUR LES ARTICLES 20 à 23 DE LA RESOLUTION :

26. Considérant que les articles 20, 21, 22 et 23 ont pour objet de tirer les conséquences, aux articles 151-1, 151-2, 151-3 et 151-4 du règlement, du changement de dénomination de la « délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes », devenue aux termes de la loi n° 94-476 du 10 juin 1994 susvisée, « délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne » ; que l'article 20 étend à toutes les périodes où l'Assemblée ne tient pas séance, la procédure d'annonce de la transmission des propositions d'actes communautaires ; que l'article 22 substitue au délai de dépôt des amendements aux propositions de résolution portant sur les propositions d'actes communautaires, actuellement fixé à quatre jours de séance, un délai de quatre jours ouvrables ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

— SUR LES ARTICLES 24 et 25 DE LA RESOLUTION :

27. Considérant que l'article 24 est relatif aux modalités de dépôt des motions de censure ; qu'il supprime l'exigence d'un dépôt « au cours d'une séance publique » et dispose que le Président donne connaissance de la motion à l'Assemblée « lors de sa plus prochaine séance » ; que, par suite, l'article 25 supprime la précision selon laquelle les motions de censure déposées dans le cadre de l'application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution peuvent l'être « même si l'Assemblée ne tient pas séance » ; que ces dispositions qui assurent en toute hypothèse, dans les conditions prévues par l'article 49 de la Constitution, le droit des députés de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ne contreviennent à aucune disposition de la Constitution ;

DECIDE :

*Article premier.* — Sont déclarés non conformes à la Constitution, au deuxième alinéa de l'article 93 du règlement de l'Assemblée nationale dans la rédaction qui lui a été donnée par l'article 16 de la résolution susvisée en date du 10 octobre 1995, d'une part, les mots « , soit de sa propre initiative, soit à la demande de tout député », d'autre part, la deuxième phrase dudit alinéa.

*Article 2.* — Les autres dispositions du règlement soumis à l'examen du Conseil constitutionnel sont déclarées conformes à la Constitution, sous la réserve indiquée dans les motifs de la présente décision.



**8 novembre 1995**

*Article 3.* — La présente décision sera notifiée au Président de l'Assemblée nationale et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 8 novembre 1995, où siégeaient : MM. Roland DUMAS, Président, Etienne DAILLY, Marcel RUDLOFF, Georges ABADIE, Jean CABANNES, Michel AMELLER, Jacques ROBERT et Mme Noëlle LENOIR.

---

Décision publiée au *J.O.* du 11 novembre 1995, p. 16658.

## 13 – Décision n°98-404 DC du 18 décembre 1998

18 décembre 1998

### Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998

#### *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999*

---

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 4 décembre 1998, par MM. José ROSSI, Jean-Louis DEBRE, Philippe DOUSTE-BLAZY, Alain MADELIN, Mme Nicole AMÉLINE, M. François d'AUBERT, Mme Sylvia BASSOT, MM. Jacques BLANC, Roland BLUM, Dominique BUSSEREAU, Pierre CARDO, Antoine CARRE, Pascal CLEMENT, Georges COLOMBIER, Francis DELATTRE, Franck DHERSIN, Laurent DOMINATI, Dominique DORD, Charles EHRMANN, Nicolas FORISSIER, Gilbert GANTIER, Claude GATIGNOL, Claude GOASGUEN, François GOULARD, Pierre HELLIER, Michel HERBILLON, Philippe HOULLON, Aimé KERGUERIS, Marc LAFFINEUR, Jean-Claude LENOIR, Pierre LEQUILLER, Jean-François MATTEI, Michel MEYLAN, Alain MOYNE-BRESSAND, Yves NICOLIN, Paul PATRIARCHE, Bernard PERRUT, Jean PRORIOL, Jean ROATTA, Jean RIGAUD, Joël SARLOT, Guy TESSIER, Philippe VASSEUR, Gérard VOISIN, Philippe SEGUIN, Jean-Claude ABRIOUX, Bernard ACCOYER, Mme Michèle ALLIOT-MARIE, MM. René ANDRE, André ANGOT, Mme Martine AURILLAC, MM. François BAROIN, André BERTHOL, Jean-Yves BESSELAT, Franck BOROTRA, Michel BOUVARD, Philippe BRIAND, Christian CABAL, Mme Nicole CATALA, MM. Richard CAZENAVE, Henry CHABERT, Jean-Marc CHAVANNE, Olivier de CHAZEUX, Charles COVA,

18 décembre 1998

Henri CUQ, Lucien DEGAUCHY, Arthur DEHAINE, Jean-Pierre DELALANDE, Patrick DELNATTE, Jean-Marie DEMANGE, Yves DENIAUD, Marc DUMOULIN, Nicolas DUPONT-AIGNAN, Jean-Michel FERRAND, François FILLON, Yves FROMION, Henri de GASTINES, Jean de GAULLE, Hervé GAYMARD, Louis GUEDON, Jean-Claude GUIBAL, François GUILLAUME, Jean-Jacques GUILLET, Christian JACOB, Didier JULIA, Jacques KOSSOWSKI, Pierre LELLOUCHE, Jean-Claude LEMOINE, Jacques LIMOUZY, Lionnel LUCAS, Patrice MARTIN-LALANDE, Jacques MASDEU-ARUS, Mme Jacqueline MATHIEU-OBADIA, MM. Gilbert MEYER, Charles MIOSSEC, Jacques MYARD, Jean-Marc NUDANT, Mme Françoise de PANAFIEU, MM. Robert PANDRAUD, Etienne PINTE, Serge POIGNANT, Bernard PONS, Robert POUJADE, Didier QUENTIN, Jean-Bernard RAIMOND, Nicolas SARKOZY, André SCHNEIDER, Bernard SCHREINER, Michel TERROT, Jean-Claude THOMAS, Jean TIBERI, Georges TRON, Jean UEBERSCHLAG, Jean VALLEIX, François VANNON, Roland VUILLAUME, Jean-Luc WARSMANN, Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, MM. Yves BUR, Jean-Pierre FOUCHIER, Germain GENGENWIN, Jean-Jacques JEGOU, Edouard LANDRAIN, Henri PLAGNOL, Jean-Luc PREEL, André SANTINI et Jean-Jacques WEBER, députés, et le 7 décembre 1998, par MM. Charles DESCOURS, Nicolas ABOUT, Jean-Paul AMOUDRY, Philippe ARNAUD, Jean ARTHUIS, Denis BADRE, Mme Janine BARDOU, MM. Michel BARNIER, Bernard BARRAUX, Jean-Paul BATAILLE, Jacques BAUDOT, Michel BECOT, Jean BERNADAUX, Jean BERNARD, Jean BIZET, Paul BLANC, Mme Annick BOCANDE, MM. André BOHL, James BORDAS, Jean BOYER, Jean-Guy BRANGER, Dominique BRAYE, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Louis de BROISSIA, Michel CALDAGUES, Jean-Pierre CANTEGRIT, Auguste CAZALET, Jean CHERIOUX, Jean CLOUET, Gérard CORNU, Henri de COSSE-BRISAC, Jean-Patrick COURTOIS, Luc DEJOIE, Jean DELANEAU, Robert DEL PICCHIA, Christian DEMUYNCK, Gérard DERIOT, André DILIGENT, André DULAIT, Ambroise DUPONT, Daniel ECKENSPIELLER, Jean-Paul EMORINE, Michel ESNEU, Hubert FALCO, Jean FAURE, Jean-Pierre FOURCADE, Serge FRANCHIS, Philippe FRANÇOIS, Yves FREVILLE, Philippe de GAULLE, Alain GERARD, Francis GIRAUD, Paul GIROD, Daniel GOULET, Alain GOURNAC, Adrien GOUTEYRON, Louis GRILLOT, Mme Anne HEINIS, MM. Pierre HERISSON, Rémi HERMENT, Daniel HOEFFEL, Jean-Paul HUGOT, Claude HURIET, Jean-Jacques HYEST, Charles JOLIBOIS, André JOURDAIN, Jean-Philippe LACHENAUD, Christian de LA MALENE, Alain LAMBERT, Lucien LANIER, Robert LAUFOAULU, Henri LE BRETON, Dominique LECLERC, Jean-François LE GRAND, Serge LEPELTIER, Marcel LESBROS, Jean-Louis LORRAIN, Simon LOUECKHOTE, Philippe NACHBAR, Jacques MACHET, André MAMAN, Philippe MARINI, René MARQUES, Pierre MARTIN, Paul MASSON, Serge MATHIEU, Louis MERCIER, Michel MERCIER, Jean-Luc MIRAUX, Paul NATALI, Lucien NEUWIRTH, Louis MOINARD, Philippe NOGRIX, Mme Nelly OLIN, MM. Paul d'ORNANO, Joseph OSTERMANN, Jacques OUDIN, Jean PEPIN, Jacques PEYRAT, Xavier PINTAT, Bernard PLAISANT, Jean-Marie POIRIER, André POURNY, Jean PUECH, Victor REUX, Charles REVET, Jean-Jacques ROBERT, Josselin de ROHAN, Michel RUFIN, Jean-Pierre SCHOSTECK, Raymond SOUCARET, Michel SOUPLET, Louis SOUVET, Martial TAUGOURDEAU, René TREGOUET, François TRUCY, Alain VASSELLE, Xavier de VILLEPIN, Serge VINÇON et Guy VISSAC, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

18 décembre 1998

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

Vu la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ;

Vu la loi n° 88-16 du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale et notamment son article 4, modifié par l'article 5 de l'ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins ;

Vu l'ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996 relative aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

Vu l'ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 11 décembre 1998 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les auteurs des saisines demandent au Conseil constitutionnel de déclarer non conforme à la Constitution la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 ; que les députés requérants contestent les articles 10, 22, 24, 26, 27, 28, 30, 31 et 38 ; que, pour leur part, les sénateurs requérants contestent les articles 10, 22, 26, 27, 30, 31, 32 et 34 ;

— SUR L'ARTICLE 10 :

2. Considérant que cet article modifie le mode de calcul d'une contribution exceptionnelle mise à la charge des entreprises assurant l'exploitation d'une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques, au profit de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, par le III de l'article 12 de l'ordonnance susvisée du 24 janvier 1996, relative aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; qu'en vertu de cette disposition, l'assiette de la contribution, définie comme le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France, au titre des spécialités remboursables, par les entreprises redevables, entre le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et le 31 décembre 1995, pouvait être minorée des charges comptabilisées au cours de la même période au titre des dépenses de recherche réalisées en France ;

3. Considérant que l'article 10 a pour objet de supprimer cette possibilité de déduction ; qu'en conséquence de l'élargissement de l'assiette de la contribution qui en résulte, son taux est abaissé à 1,47 % ; que les sommes dues par les entreprises en application de ce dispositif seront imputées sur les sommes acquittées en 1996, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale étant chargée, selon le cas, de recouvrer ou de reverser le solde résultant du nouveau mode de calcul de la contribution ;

4. Considérant que les auteurs des deux requêtes critiquent le caractère rétroactif de cet article, qui, selon les députés, « va bien au-delà des textes habituels en matière de rétroactivité fiscale », puisqu'il « modifie l'assiette d'un impôt déjà versé par les sociétés, et bouleverse une situation déjà soldée » ; que cette disposition méconnaîtrait les exigences constitutionnelles relatives aux validations législatives et à la rétroactivité des lois fiscales ; qu'elle serait contraire aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime garantis selon eux par les articles 2 et 16 de la Déclaration de 1789, au principe de consentement à l'impôt garanti par l'article 14

18 décembre 1998

de la même Déclaration, ainsi qu'au principe d'annualité de la loi de financement de la sécurité sociale ; que les sénateurs ajoutent que « l'importance des conséquences financières de l'article 10, pour de nombreux laboratoires français, évaluée à 66 millions de francs, n'apparaît pas proportionnée par rapport au risque d'annulation contentieuse de l'ordonnance » du 24 janvier 1996 ; qu'il est également fait grief à cet article d'être entaché d'incompétence négative ; que l'article 10 violerait en outre le principe d'égalité devant les charges publiques en raison des modifications intervenues depuis 1996 dans l'industrie pharmaceutique, certaines entreprises ayant pu disparaître, notamment par l'effet de fusions ou d'absorptions ;

5. Considérant que le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive ; que, néanmoins, si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

6. Considérant que la disposition critiquée aurait pour conséquence de majorer, pour un nombre significatif d'entreprises, une contribution qui n'était due qu'au titre de l'exercice 1995 et a été recouvrée au cours de l'exercice 1996 ;

7. Considérant que le souci de prévenir les conséquences financières d'une décision de justice censurant le mode de calcul de l'assiette de la contribution en cause ne constituait pas un motif d'intérêt général suffisant pour modifier rétroactivement l'assiette, le taux et les modalités de versement d'une imposition, alors que celle-ci avait un caractère exceptionnel, qu'elle a été recouvrée depuis deux ans et qu'il est loisible au législateur de prendre des mesures non rétroactives de nature à remédier aux dites conséquences ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs, l'article 10 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

— SUR L'ARTICLE 22 :

8. Considérant que cet article, qui modifie l'article L. 162-5 du code de la sécurité sociale, prévoit que les conventions nationales conclues entre les organismes d'assurance maladie et les organisations syndicales représentatives des médecins pourront notamment déterminer de nouvelles conditions d'exercice destinées « à favoriser la coordination des soins par un médecin généraliste choisi par le patient », ainsi que « la prise en charge globale des patients dans le cadre de réseaux de soins » ; que les parties à ces conventions pourront déterminer « les modes de paiement, autres que le paiement à l'acte » afférents à ces formes nouvelles d'exercice de la médecine libérale ou aux « activités non curatives des médecins », telles, par exemple, les activités « de prévention, d'éducation pour la santé, de formation, d'évaluation, d'études de santé publique, de veille sanitaire » ;

9. Considérant que les députés, auteurs de la première requête, comme les sénateurs, auteurs de la seconde requête, font grief à cette disposition d'être entachée d'incompétence négative ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il revient à la loi de déterminer les principes fondamentaux de la sécurité sociale ; qu'en confiant aux parties à la convention la possibilité de déroger aux « principes fondamentaux de la médecine libérale », tels le « libre choix du médecin par le malade », « le paiement direct des honoraires » ou encore « l'indépendance professionnelle des médecins », le législateur aurait méconnu sa propre compétence ; qu'au surplus les sénateurs font valoir que cette disposition n'entre pas dans le champ d'application des lois de financement de la sécurité sociale, tel que défini par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;

10. Considérant, en premier lieu, qu'en raison même de leur objet, qui est d'engager des réformes structurelles dans les modes d'exercice de la médecine libérale s'accompagnant de nouvelles modalités de rémunération des médecins, et des effets financiers attendus de telles innovations, la disposition en cause est de nature à dégager des économies ayant une incidence significative sur les conditions générales de l'équilibre financier des comptes de l'assurance maladie ; que, dès lors, elle est au nombre de celles qui, en vertu du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, peuvent figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

11. Considérant, en second lieu, qu'il résulte de l'avant dernier alinéa de l'article 22 de la loi que les seules dérogations autorisées aux dispositions législatives du code de la sécurité sociale, dans le cadre des nouveaux modes d'exercice de la médecine prévus par les 12° et 13° nouveaux de l'article L. 162-5 du même code, sont celles « mentionnées au II de l'article L. 162-31-1 » de ce code ; qu'il s'agit des règles relatives aux tarifs, honoraires, rémunérations et frais accessoires dus aux médecins par les assurés sociaux édictées par les articles L. 162-5 et L. 162-5-2, du principe du paiement direct des honoraires par le malade édicté par l'article L. 162-2, du champ des frais couverts par l'assurance maladie tel qu'il résulte des articles L. 321-1 et L. 615-14 et des règles relatives à la participation de l'assuré aux tarifs servant de base au calcul des prestations prévues par les articles L. 322-3 et L. 615-16 ; que les dérogations autorisées par la loi aux dispositions législatives du code de la sécurité sociale sont ainsi limitativement énumérées et définies de façon suffisamment précise ; que par suite le moyen tiré de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa propre compétence manque en fait ;

— SUR L'ARTICLE 24 :

12. Considérant que l'article 24 modifie le mécanisme d'aide à la cessation anticipée d'activité des médecins libéraux mis en place par l'article 4 de la loi susvisée du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale, lequel s'appliquera jusqu'au 31 décembre 2004 ; qu'il prévoit que l'allocation de remplacement pourra désormais « n'être attribuée que pour certaines zones géographiques d'exercice, qualifications de généraliste ou de spécialiste, ou spécialités compte tenu des besoins, appréciés par zone, qualification ou spécialité » ; qu'elle pourra également être modulée selon les mêmes critères ;

13. Considérant que la saisine des députés fait grief à cette disposition de ne pas être suffisamment précise et de porter atteinte au principe d'égalité, « tous les médecins étant appelés à cotiser sur les mêmes bases alors que certains seront complètement exclus du droit aux prestations » ;

14. Considérant, d'une part, que, garantissant à son bénéficiaire un revenu de remplacement, financée par une cotisation et versée par un organisme de sécurité sociale, l'allocation instituée par l'article 4 de la loi susvisée du 5 janvier 1988 constitue une prestation de sécurité sociale ; que l'article 24, en posant le principe et en définissant les conditions et critères du droit à prestation, n'est pas resté en-deçà de la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, s'agissant de la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale ;

15. Considérant, d'autre part, qu'il est loisible au législateur de réserver le bénéfice d'une prestation de sécurité sociale à une certaine catégorie de personnes, pour des raisons d'intérêt général, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi ; que tel est le cas en l'espèce, l'allocation devant être arrêtée par les parties à la convention de manière à adapter aux besoins de la population, appréciés par zone géographique, qualification ou spécialité, la

18 décembre 1998

répartition des médecins exerçant à titre libéral ; que, par suite, le grief tiré de la rupture du principe d'égalité ne peut qu'être rejeté ;

— SUR LES ARTICLES 26 ET 27 :

16. Considérant que l'article 26 instaure un nouveau dispositif de régulation des dépenses médicales en modifiant les dispositions des articles L. 162-5, L. 162-5-2 et L. 162-5-3 du code de la sécurité sociale relatifs aux relations conventionnelles ; que le I, qui modifie l'article L. 162-5, introduit dans le champ des conventions la fixation des modalités d'un « suivi périodique des dépenses médicales » ; que le II, qui modifie l'article L. 162-5-2, prévoit que l'annexe annuelle à la ou aux conventions « fixe, pour les médecins généralistes conventionnés d'une part, pour les médecins spécialistes conventionnés d'autre part, l'objectif des dépenses d'honoraires, de rémunérations, de frais accessoires et de prescription... dénommé objectif des dépenses médicales » ; que cet objectif de dépenses médicales, qui porte sur les seules dépenses remboursables, permet d'établir « le montant prévisionnel des dépenses médicales », lequel se décompose en « un montant prévisionnel des dépenses d'honoraires, rémunérations et frais accessoires » et un « montant prévisionnel des dépenses de prescription » ; qu'au cas où le montant constaté des dépenses médicales de l'année est inférieur à l'objectif des dépenses médicales, la différence est versée à un fonds de régulation ; que les sommes affectées à ce fonds sont, pour une part destinées au financement d'actions de modernisation du système de soins, et pour l'autre part à la revalorisation des tarifs applicables aux honoraires, rémunérations et frais accessoires des médecins ; que le III de l'article 26, qui modifie l'article L. 162-5-3 du code de la sécurité sociale prévoit, au I nouveau de cet article, un dispositif de suivi infra-annuel des dépenses médicales par les parties à la convention ; qu'il les autorise notamment à opérer des ajustements de tarifs, pour une période déterminée, lorsqu'elles constatent que l'évolution de ces dépenses n'est pas compatible avec le respect de l'objectif fixé ; qu'aux termes du II nouveau de l'article L. 162-5-3 du code de la sécurité sociale : « En cas de non-respect de l'objectif des dépenses médicales par les médecins généralistes ou par les médecins spécialistes, les médecins conventionnés généralistes ou spécialistes sont redevables d'une contribution conventionnelle » ; que le montant global exigible des médecins au titre de cette contribution, « qui ne peut excéder le montant du dépassement constaté, est calculé en fonction des honoraires perçus et des prescriptions réalisées », selon les modalités déterminées par un décret en Conseil d'Etat ; que « la charge de cette contribution est répartie entre les médecins conventionnés en fonction des revenus au sens de l'article L. 131-6 qu'ils ont tirés de leurs activités professionnelles définies à l'article L. 722-1 au cours de l'année pour laquelle le dépassement est constaté » ; que le taux de la contribution est fixé par arrêté, de telle façon que son produit soit égal au montant global mis à la charge des médecins défini par l'annexe annuelle aux conventions ; que, toutefois, les parties à la convention pourront prévoir une modulation de ce taux en fonction du niveau des revenus des médecins ou de leur choix d'appliquer des honoraires différents de ceux fixés par la convention, sous réserve que le montant global de la contribution demeure inchangé ; que les dispositions du IV nouveau de l'article L. 162-5-3 prévoient les modalités de recouvrement de la contribution ; que le IV de l'article 26 de la loi, qui modifie l'article L. 162-5-4 du code de la sécurité sociale, dispose qu'en cas de non-paiement, total ou partiel, de la contribution, le médecin redevable peut, selon une procédure définie par ce même article, être placé hors de la convention ; qu'enfin l'article 27 de la loi fixe les objectifs des dépenses médicales applicables aux médecins généralistes ou spécialistes pour l'année 1998, ainsi que les règles applicables pour cette même année en cas de respect ou non-respect de ces objectifs ;

17. Considérant que les députés, auteurs de la première requête, font grief au dispositif institué par l'article 26 de la loi déferée d'instaurer « une responsabilité collective des médecins » contraire au « principe de responsabilité individuelle régissant le droit français » ; que les sénateurs, auteurs de la seconde requête, soutiennent également que cet article « méconnaît les principes de personnalité des peines et de responsabilité personnelle » et que les « pénalités financières » ainsi instituées seraient contraires à « l'interdiction d'automatisme des peines » ; qu'il est également fait grief à ces dispositions d'être entachées d'incompétence négative ; que, selon les députés requérants, le législateur ne pouvait renvoyer au décret la détermination de l'abattement forfaitaire dont pourra faire l'objet la contribution individuelle ; qu'il ne pouvait davantage, selon les députés et les sénateurs requérants, renvoyer aux partenaires conventionnels la faculté de moduler le taux de la contribution en fonction des revenus des médecins et de leur appartenance à l'un ou à l'autre des secteurs conventionnels ; qu'en outre, selon les sénateurs requérants, le « périmètre des dépenses » dont dépend « le déclenchement de la contribution financière » ne serait pas déterminé avec la précision nécessaire ; qu'en particulier il ne pourra être tenu compte des décisions relatives à la détermination des dépenses remboursables par l'assurance maladie ; que les requérants estiment que la contribution instituée par l'article 26 porte également atteinte au principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques ; qu'en effet, selon les députés requérants, « en faisant peser sur des médecins une responsabilité pour des agissements dont ils ne sont pas les auteurs, le législateur établit entre ces médecins et les autres une discrimination injustifiée », traitant ainsi de la même façon des personnes relevant de situations différentes ; que, selon les sénateurs, le législateur ne pouvait rendre « chaque médecin conventionné financièrement responsable d'un objectif collectif de dépenses, quelle que soit l'évolution de sa propre activité » ; que le prélèvement institué pourrait en outre, selon eux, s'avérer confiscatoire et porter atteinte au droit de propriété ; qu'au surplus, selon les sénateurs, le mécanisme de reversement porterait atteinte à la liberté d'entreprendre et au libre exercice de la profession ; qu'enfin, la compétence dévolue à la juridiction administrative par le nouvel article L. 162-5-4 du code de la sécurité sociale pour connaître des litiges relatifs au déconventionnement des médecins par la caisse primaire d'assurance maladie méconnaîtrait l'article 66 de la Constitution ;

18. Considérant qu'il était loisible au législateur, dans un but de régulation des dépenses médicales, de prévoir, dans le cas où le montant constaté des dépenses est inférieur à l'objectif des dépenses, l'affectation de la différence à un fonds de régulation et à la revalorisation des honoraires des médecins, et, dans le cas inverse, l'assujettissement des médecins conventionnés à une contribution obligatoire assise sur leurs revenus professionnels ; qu'il devait, toutefois, pour respecter le principe d'égalité, fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objectif de modération des dépenses médicales qu'il s'était assigné ;

19. Considérant qu'en mettant à la charge de tous les médecins conventionnés, généralistes et spécialistes, une contribution assise sur leurs revenus professionnels, et ce, quel qu'ait été leur comportement individuel en matière d'honoraires et de prescription pendant l'année au cours de laquelle le dépassement a été constaté, le législateur n'a pas fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs, il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution les dispositions du II du nouvel article L. 162-5-3 du code de la sécurité sociale ; que les autres dispositions de l'article 26 de la loi en sont inséparables ; que les dispositions du III de l'article 27 de la loi, qui mettent à la charge des médecins conventionnés, au titre de l'année 1998, une contribution calculée selon les modalités prévues à l'article 26, sont également contraires à la Constitution ; que les autres dispositions de l'arti-



18 décembre 1998

cle 27 en sont inséparables ; qu'il y a lieu, en conséquence, de déclarer contraires à la Constitution, dans leur ensemble, les articles 26 et 27 de la loi déferée ;

— SUR L'ARTICLE 28 :

20. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution : « Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique » ; qu'il en résulte que seule la loi organique peut déterminer les rapports qui doivent être annexés aux projets de loi de financement de la sécurité sociale ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraire à la Constitution, comme adopté au terme d'une procédure irrégulière, le I de l'article 28 de la loi déferée qui prévoit qu'un « rapport sur l'état de la santé bucco-dentaire de la population », dont il fixe le contenu, est joint à l'une des annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

21. Considérant que l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui définit l'objet des lois de financement de la sécurité sociale, dispose en son dernier alinéa : « Les amendements non conformes aux dispositions du présent article sont irrecevables » ; que, dans le cadre des prérogatives propres aux assemblées parlementaires, le règlement de l'Assemblée nationale, en son article 121-2, et le règlement du Sénat, en son article 45, ont prévu les modalités selon lesquelles s'exerce, notamment à la diligence de tout parlementaire, le contrôle de la recevabilité des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale ; que, dans ces conditions, le Conseil constitutionnel ne peut être directement saisi de la conformité d'une disposition d'une loi de financement de la sécurité sociale à l'article L.O. 111-3 précité lorsque cette disposition est issue d'un amendement dont la question de la recevabilité n'a pas été soulevée selon la procédure prévue par le règlement de celle des assemblées du Parlement devant laquelle cet amendement a été déposé, dès lors que les parlementaires qui soulèvent un tel grief appartiennent à cette assemblée ;

22. Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi que l'amendement dont résulte le II de l'article 28 a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale et n'a pas fait l'objet, lors de son adoption, d'une contestation relative à sa recevabilité au regard de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ; que, dès lors, le grief avancé par les députés requérants selon lequel ces dispositions seraient étrangères à l'objet des lois de financement de la sécurité sociale doit être rejeté ;

— SUR LES ARTICLES 30 ET 31 :

23. Considérant que l'article 30, qui modifie les articles L. 162-16-1, L. 162-17-3 et L. 162-17-4 du code de la sécurité sociale, prévoit notamment que le comité économique du médicament, chargé du suivi périodique des dépenses de médicaments, peut conclure avec les entreprises pharmaceutiques des conventions portant notamment sur l'évolution des prix, sur les engagements de l'entreprise visant à la maîtrise de sa politique de promotion et sur les modalités de sa participation à la mise en œuvre des orientations ministérielles ; qu'il est également prévu que, lorsque l'évolution des dépenses de médicaments n'est manifestement pas compatible avec le respect de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie, et au cas où l'entreprise refuserait de conclure un avenant à la convention, le comité peut la résilier ; que l'article 31 introduit dans le code de la sécurité sociale les articles L. 138-10 à L. 138-19 ; que l'article L. 138-10 prévoit que les entreprises qui n'ont pas passé de telles conventions sont assujetties à une contribution lorsque le chiffre d'affaires hors taxe réalisé en France, au cours de l'année civile, au titre des médicaments remboursables, par l'ensemble des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques, s'est accru d'un pourcentage excédant le taux de progres-

sion de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie ; que les articles L. 138-11 et L. 138-12 fixent les modalités de calcul de l'assiette et du taux de cette contribution ; qu'enfin les modalités de recouvrement par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale sont précisées par l'article L. 138-14 ;

24. Considérant que les députés, auteurs de la première requête, soutiennent que la contribution mise à la charge des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques, au cas où leur chiffre d'affaires d'ensemble s'est accru d'un pourcentage excédant le taux de progression de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, revêt le caractère d'une sanction ; que, si sont seules redevables de cette contribution les entreprises qui n'ont pas signé de convention avec le comité économique du médicament, il résulte de l'article 30 de la loi que ce comité peut résilier la convention si l'évolution des dépenses de médicaments n'est pas compatible avec l'objectif national des dépenses de santé ; qu'un tel « mécanisme de sanction automatique » serait prohibé par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; que les sénateurs requérants soutiennent également que ce prélèvement n'est pas fondé sur des « critères objectifs et rationnels » ; que, tant le critère d'assujettissement que le mode de calcul de la contribution sont « sans rapport direct avec l'objectif de maîtrise des dépenses pharmaceutiques » que s'est fixé le législateur ; qu'enfin les députés comme les sénateurs requérants soutiennent que la progressivité de la contribution critiquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation, en raison notamment d'« effets de seuil massifs », et ce au regard tant de l'« exigence de proportionnalité des sanctions » que du principe d'égalité devant les charges publiques affirmé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

25. Considérant, en premier lieu, que la contribution instituée par l'article 31 de la loi déferée ne revêt pas le caractère d'une sanction mais celui d'une imposition au sens de l'article 34 de la Constitution ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance des principes de « non-automaticité » et de « proportionnalité » des sanctions doivent être rejetés comme inopérants ;

26. Considérant, en second lieu, que, s'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous réserve de respect des principes de valeur constitutionnelle, il doit, pour se conformer au principe d'égalité, fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction du but qu'il s'assigne ; qu'en exonérant de la contribution contestée les entreprises ayant signé et respecté une convention avec le comité économique du médicament, le législateur a entendu favoriser celles des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques qui se sont contractuellement engagées dans une politique de modération des prix de vente des médicaments remboursables qu'elles exploitent et de maîtrise de leurs coûts de promotion ; qu'une telle exonération repose sur des critères objectifs et rationnels au regard du double objectif de contribution des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques au financement de l'assurance maladie et de modération de la progression des dépenses pharmaceutiques que s'est assigné le législateur ; que l'assiette de cette contribution, constituée par le chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France sur les médicaments remboursables, qui reflète la part prise par les entreprises concernées dans les dépenses d'assurance maladie, satisfait également à cette exigence d'objectivité et de rationalité ; que ni la progressivité de la contribution contestée, ni ses effets de seuil ne sont excessifs au regard de la nécessaire prise en compte des facultés contributives de chacun, telle qu'elle résulte de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

27. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les articles 30 et 31 de la loi ne sont pas contraires à la Constitution ;

18 décembre 1998

— SUR L'ARTICLE 32 :

28. Considérant qu'aux termes du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale qui définit l'objet des lois de financement de la sécurité sociale : « Outre celles prévues au I, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou améliorant le contrôle du Parlement sur l'application de lois de financement de la sécurité sociale... » ;

29. Considérant que l'article 32, issu d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale, a pour objet de donner à l'autorité compétente, lorsqu'elle est saisie de demandes d'autorisation de changement du lieu d'implantation d'un établissement de santé existant ne conduisant pas à un regroupement d'établissements, la faculté de subordonner cette autorisation à des engagements de modération des dépenses remboursables par l'assurance maladie ; que cette disposition ne concourt pas de façon significative aux conditions générales de l'équilibre financier de l'assurance maladie ; qu'elle est, dès lors, étrangère, ainsi que le soutiennent les sénateurs requérants, au domaine des lois de financement de la sécurité sociale ; qu'il y a lieu, par suite, de la déclarer contraire à la Constitution ;

— SUR L'ARTICLE 34 :

30. Considérant que l'article 34, issu d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale, prévoit, pour les professionnels de santé, médecins et auxiliaires médicaux, exerçant à titre libéral, la mise en œuvre, dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, de conditions particulières d'exercice destinées notamment à assurer la coordination des soins et pouvant porter « sur des modes de rémunération particuliers autres que le paiement à l'acte et sur le paiement direct des professionnels par établissement » ; que, par l'effet attendu de telles innovations sur la maîtrise des dépenses d'assurance maladie dans le secteur des établissements médico-sociaux, l'article 34 concourt de façon significative aux conditions générales de l'équilibre financier de l'assurance maladie ; qu'il est, dès lors, au nombre des dispositions qui, en vertu du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, peuvent figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale ; que doit être en conséquence rejeté le grief tiré par les sénateurs requérants de la non conformité de l'article 34 à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;

— SUR L'ARTICLE 38 :

31. Considérant que le IV de l'article 38 complète l'article L. 351-12 du code de la sécurité sociale, afin de prévoir que la majoration pour enfants applicable aux pensions de retraite est incluse dans les avantages personnels de vieillesse dont le cumul avec une pension de réversion est plafonné en vertu de l'article L. 353-1 du même code ; que les députés requérants estiment qu'une telle inclusion est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques ;

32. Considérant que la majoration pour enfants instituée par l'article L. 351-12 du code de la sécurité sociale est servie au titulaire d'une pension de retraite et peut être utilisée par lui dans les mêmes conditions que la pension ; qu'en assimilant cette majoration à la pension, pour le calcul du plafond du cumul autorisé entre les avantages personnels de vieillesse et une pension de réversion, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques ;

— SUR L'ARTICLE 43 :

33. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution : « Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale

18 décembre 1998

dans les conditions prévues par une loi organique » ; qu'en prévoyant, en son second alinéa, qu'« avant la première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale par l'Assemblée nationale, le Parlement est informé de la répartition prévisionnelle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie », l'article 43 de la loi déferée a empiété sur le domaine réservé par la Constitution à la loi organique ; que, dès lors, le second alinéa de l'article 43 doit être déclaré contraire à la Constitution comme ayant été adopté au terme d'une procédure irrégulière ;

34. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office l'inconstitutionnalité d'aucune autre disposition de la loi déferée ;

**D E C I D E :**

*Article premier* — Sont déclarés contraires à la Constitution les articles 10, 26, 27, le I de l'article 28, l'article 32 et le second alinéa de l'article 43 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

*Article 2* — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel, dans sa séance du 18 décembre 1998, où siégeaient : MM. Roland DUMAS, Président, Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Yves GUENA, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR, M. Pierre MAZEAUD et Mme Simone VEIL.

---

Décision publiée au *J.O.* du 27 décembre 1998, p. 19663.

# 14 – Décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999

16 décembre 1999

## Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999

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

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 24 novembre 1999, par MM. Jean-Louis DEBRÉ, Bernard ACCOYER, Mme Michèle ALLIOT-MARIE, MM. René ANDRÉ, André ANGOT, Philippe AUBERGER, Jean AUCLAIR, Mmes Martine AURILLAC, Roselyne BACHELOT-NARQUIN, MM. François BAROIN, Christian BERGELIN, Léon BERTRAND, Jean-Yves BÉSELAT, Jean BESSON, Franck BOROTRA, Bruno BOURG-BROC, Michel BOUVARD, Philippe BRIAND, Christian CABAL, Mme Nicole CATALA, MM. Richard CAZENAVE, Henri CHABERT, Jean-Paul CHARIÉ, Jean CHARROPPIN, Jean-Marc CHAVANNE, Olivier de CHAZEAUX, François CORNUT-GENTILE, Alain COUSIN, Henri CUQ, Lucien DEGAUCHY, Arthur DEHAINE, Jean-Pierre DELALANDE, Patrick DELNATTE, Jean-Marie DEMANGE, Xavier DENIAU, Yves DENIAUD, Patrick DEVEDJIAN, Eric DOLIGÉ, Guy DRUT, Nicolas DUPONT-AIGNAN, Christian ESTROSI, Jean-Claude ETIENNE, Jean FALALA, Jean-Michel FERRAND, François FILLON, Roland FRANCISCI, Robert GALLEY, René GALY-DEJEAN, Henri de GASTINES, Hervé GAYMARD, Jean-Pierre GIRAN, Michel GIRAUD, Jacques GODFRAIN, Louis GUÉDON, Jean-Claude GUIBAL, Lucien GUICHON, François GUILLAUME, Gérard HAMEL, Michel HUNAUULT, Michel INCHAUSPÉ, Christian JACOB, Didier JULIA, Alain JUPPÉ, Jacques KOSSOWSKI, Robert LAMY, Pierre LASBORDES, Pierre LELLOUCHE, Jean-Claude LEMOINE, Jacques LIMOUZY, Thierry MARIANI, Philippe MARTIN, Patrice MARTIN-LALANDE, Jacques MASDEU-ARUS, Mme Jacqueline MATHIEU-OBADIA,

16 décembre 1999

MM. Gilbert MEYER, Jean-Claude MIGNON, Pierre MORANGE, Renaud MUSELIER, Jacques MYARD, Patrick OLLIER, Mme Françoise de PANAFIEU, MM. Dominique PERBEN, Etienne PINTE, Bernard PONS, Robert POUJADE, Didier QUENTIN, André SCHNEIDER, Frantz TAITTINGER, Jean-Claude THOMAS, Jean TIBÉRI, Georges TRON, Anicet TURINAY, Jean UEBERSCHLAG, François VANNON, Jean-Luc WARSMANN, Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, MM. Philippe DOUSTE-BLAZY, Pierre ALBERTINI, Claude BIRRAUX, Mme Christine BOUTIN, MM. Dominique CAILLAUD, René COUANAU, Charles de COURSON, Jean-Pierre FOUCHER, Claude GAILLARD, Germain GENGENWIN, Hubert GRIMAUULT, Mmes Anne-Marie IDRAC, Bernadette ISAAC-SIBILLE, MM. Edouard LANDRAIN, Jean LÉONETTI, François LÉOTARD, Maurice LEROY, Maurice LIGOT, Christian MARTIN, Pierre MÉHAIGNERIE, Jean-Luc PRÉEL, Rudy SALLES, François SAUVADET, Pierre-André WILTZER, MM. José ROSSI, Dominique BUSSEREAU, Bernard DEFLESSELLES, Charles EHRMANN, Nicolas FORISSIER, Claude GATIGNOL, Claude GOASGUEN, François GOULARD, Philippe HOUILLON, Denis JACQUAT, Franck DHERSIN, Guy TEISSIER, Gilbert GANTIER et Pascal CLEMENT, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution de la conformité à celle-ci de la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes ;

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

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

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 8 décembre 1999 ;

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

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes en mettant en cause sa conformité à la Constitution ;

2. Considérant qu'un député a, par lettre adressée au Conseil constitutionnel, demandé à ne pas être compté parmi les signataires de la saisine, en invoquant « la confusion qui a accompagné la signature de cette saisine » ;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 61 de la Constitution et de l'article 18 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, la saisine du Conseil constitutionnel par les membres du Parlement résulte indivisiblement d'une ou plusieurs lettres signées par au moins soixante députés ou soixante sénateurs ; que l'effet de cette saisine est de mettre en œuvre, avant la clôture de la procédure législative, la vérification par le Conseil constitutionnel des dispositions de la loi déférée ; qu'aucune disposition de la Constitution non plus que de la loi organique relative au Conseil constitutionnel ne permet aux autorités ou parlementaires habilités à déférer une loi au Conseil constitutionnel de le dessaisir en faisant obstacle à la mise en œuvre du contrôle de constitutionnalité engagé ; que dès lors, hormis les cas d'erreur matérielle, de fraude ou de vice du consentement, le Conseil constitutionnel ne saurait prendre en compte des demandes exprimées en ce sens ;

4. Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le consentement du député concerné ait été vicié ou que celui-ci ait commis une erreur matérielle en saisissant le Conseil constitutionnel ; que la signature manuscrite apposée sur la

16 décembre 1999

saisine a pu être authentifiée ; qu'il y a lieu, par suite, de le faire figurer au nombre des signataires de la saisine ;

— SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION :

5. Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi soumise au contrôle du Conseil constitutionnel porterait atteinte à l'article 34 de la Constitution ; qu'à cet égard, ils font valoir que le recours à une loi d'habilitation en matière de codification ne permettrait pas au Parlement d'exercer son pouvoir d'abrogation de dispositions législatives existantes ; que l'adoption des codes par voie d'ordonnances aurait pour effet de faire perdre leur nature législative aux dispositions codifiées ; qu'enfin, ils soulignent qu'« une codification ne peut relever constitutionnellement du domaine de la loi que s'il existe, parallèlement au regroupement des textes législatifs auquel elle procède, abrogation explicite des lois codifiées », une telle abrogation devant être expressément prévue dans le texte de la loi d'habilitation ; qu'à défaut d'une telle précision, la loi ne permet pas « l'exercice complet du pouvoir législatif prévu par l'article 34 de la Constitution » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 38 de la Constitution :

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

« Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

« A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. » ;

7. Considérant qu'en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, le Gouvernement est autorisé à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de neuf codes, chaque code devant faire l'objet d'une ordonnance qui regroupe et organise les dispositions législatives relatives à la matière correspondante ; qu'aux termes du dernier alinéa de ce même article : « Les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit. En outre, le Gouvernement peut, le cas échéant, étendre l'application des dispositions codifiées à la Nouvelle-Calédonie, aux territoires d'outre-mer, à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et à la collectivité territoriale de Mayotte, avec les adaptations nécessaires » ; que l'article 2 de la loi précise les délais dans lesquels les différentes ordonnances devront être prises, ainsi que le délai dans lequel devra être déposé le projet de loi de ratification de chacune d'entre elles ;

8. Considérant, en premier lieu, que le domaine de l'habilitation, aux termes mêmes de l'article 38 de la Constitution, peut comprendre toute matière qui relève du domaine de la loi en application de son article 34 ; que le pouvoir de codifier des dispositions législatives appartient au législateur ; que l'abrogation des dispositions législatives antérieures à la codification et entrant dans le champ de cette dernière est inhérente à la codification elle-même et n'impose aucune prévision expresse dans la loi d'habilitation ; que cette abrogation devra résulter de la reprise des dispositions en cause dans le code, de la constatation qu'elles avaient été précédemment abrogées de façon implicite, de la constatation de leur contrariété à la

16 décembre 1999

Constitution ou aux engagements internationaux de la France, ou bien du constat de leur caractère réglementaire ;

9. Considérant, en second lieu, que, si l'adoption de la partie législative d'un code par voie d'ordonnances conduit à la faire relever temporairement du régime contentieux des actes réglementaires, cette situation résulte directement de la combinaison des articles 38 et 61 de la Constitution ; que, par ailleurs, en application de l'article 38 de la Constitution, à l'expiration du délai d'habilitation, les ordonnances ne pourront plus être modifiées que par la loi dans les matières qui relèvent du domaine législatif ;

10. Considérant, en conséquence, que le grief tenant à la violation de l'article 34 de la Constitution doit être rejeté ;

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

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

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

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 1<sup>er</sup>, 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 » ;



16 décembre 1999

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

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

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

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

— SUR LE GRIEF TIRE DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 44 DE LA CONSTITUTION :

18. Considérant que les députés auteurs de la saisine font valoir que le mode de codification retenu limiterait, par lui-même, l'exercice du droit d'amendement du Parlement défini à l'article 44 de la Constitution ; que l'atteinte ainsi portée à ce droit serait « aggravée par le recours aux habilitations de l'article 38 de la Constitution », le droit d'amendement ne pouvant s'exercer que vis-à-vis des articles du projet de loi d'habilitation et non vis-à-vis du contenu des codes présentés ;

19. Considérant, d'une part, que les membres du Parlement disposent, en application de l'article 44 de la Constitution, du droit d'amendement ; qu'ils pourront notamment exercer ce droit au cours de la procédure législative visant à l'adoption des projets de loi de ratification des ordonnances prévus par l'article 2 de la loi déferée ;

20. Considérant, d'autre part, que, l'initiative des lois appartenant concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement, ceux-ci pourront, à l'expiration du délai imparti au Gouvernement en application du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, déposer toute proposition de loi visant à modifier les ordonnances intervenues dans les matières qui relèvent du domaine de la loi ;

21. Considérant, en conséquence, que le grief tiré de la violation de l'article 44 de la Constitution doit être rejeté ;

— SUR LE GRIEF TIRE DU NON RESPECT DES REGLES ET PRINCIPES DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE :

22. Considérant que les députés requérants soutiennent que « le Conseil constitutionnel doit apprécier le contenu des codes projetés en vérifiant au fond le

16 décembre 1999

respect des exigences constitutionnelles au regard de tous les éléments du bloc de constitutionnalité » ; qu'ils font valoir, à cet égard, s'agissant du code de l'éducation, que l'abrogation de dispositions législatives existantes résultant de la codification pourrait conduire à priver des exigences de caractère constitutionnel de garanties légales, sans les remplacer par des garanties équivalentes ;

23. Considérant, en premier lieu, que le principe de la codification « à droit constant », imposé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, s'oppose à ce que soit réalisée une modification du fond des matières législatives codifiées ;

24. Considérant, en second lieu, que le recours à une loi d'habilitation ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, du respect des principes constitutionnels ; que la loi d'habilitation devra être interprétée et appliquée, sous le contrôle du Conseil d'Etat, dans le strict respect des principes ci-dessus rappelés ;

— SUR LE GRIEF TIRE DE LA VIOLATION DU DEUXIEME ALINEA DE L'ARTICLE 37 DE LA CONSTITUTION :

25. Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi déferée serait constitutive d'un détournement de la procédure prévue par le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution ; qu'ils font valoir, à cet égard, que le Conseil constitutionnel aurait une compétence exclusive pour procéder au déclassement de dispositions de forme législative mais dont la nature est réglementaire ;

26. Considérant que, si le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution ouvre au Gouvernement la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel aux fins de déclarer que des textes de forme législative, intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, ont un caractère réglementaire et peuvent donc être modifiés par décret, il est loisible au législateur d'abroger lui-même des dispositions de nature réglementaire figurant dans des textes législatifs ; qu'en vertu de l'habilitation qui lui est conférée en application de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement n'est pas davantage tenu de se soumettre à la procédure invoquée par les requérants ; que le grief doit donc être rejeté ;

— SUR LE GRIEF TIRE DE LA VIOLATION DES ARTICLES 74 ET 77 DE LA CONSTITUTION :

27. Considérant que les députés requérants font grief au législateur de ne pas avoir respecté les procédures de consultation prévues par les articles 74 et 77 de la Constitution ;

28. Considérant qu'il résulte des travaux législatifs que les instances compétentes des collectivités d'outre-mer intéressées ont été consultées ; qu'ainsi, et en tout état de cause, le grief manque en fait ;

29. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution ;

DECIDE :

*Article premier* — Est déclarée conforme à la Constitution la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

*Article 2* — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

**16 décembre 1999**

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 décembre 1999, présidée par M. Yves GUÉNA et où siégeaient : MM. Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR, M. Pierre MAZEAUD et Mme Simone VEIL.

---

Décision publiée au *J.O.* du 22 décembre 1999, p. 19041.

## 15 – Décision n°2004-499 DC du 29 juillet 2004

29 juillet 2004

### Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004

*Loi relative à la protection des personnes physiques  
à l'égard des traitements  
de données à caractère personnel*

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, le 20 juillet 2004, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mmes Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX-BACQUET, MM. Jean-Marie AUBRON, Jean-Paul BACQUET, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Eric BESSON, Jean-Louis BIANCO, Jean-Pierre BLAZY, Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Jean-Claude BOIS, Maxime BONO, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARILLON-COUVREUR, MM. Laurent CATHALA, Jean-Paul CHANTEGUET, Alain CLAEYS, Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Claude DARCIAUX, M. Michel DASSEUX, Mme Martine DAVID, MM. Marcel DEHOUS, Bernard DEROSIER, Marc DOLEZ.

François DOSE, René DOSIERE, Julien DRAY, Tony DREYFUS, Pierre DUCOUT, Jean-Pierre DUFFAU, Jean-Paul DUPRE, Yves DURAND, Henri EMMANUELLI, Claude EVIN, Laurent FABIUS, Jacques FLOCH, Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean GAUBERT, Mmes Nathalie GAUTIER, Catherine GENISSON, MM. Jean GLAVANY, Gaétan GORCE, Alain GOURIOU, Mmes Elisabeth GUIGOU, Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. François HOLLANDE, Jean-Louis IDIART, Mme-Françoise IMBERT, MM. Serge JANQUIN, Armand JUNG, Jean-Pierre KUCHEIDA, Mme Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Jack LANG, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DEAUT, Jean LE GARREC, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, MM. Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Guy LENGAGNE, Mme Annick LEPETIT, MM. Jean-Claude LEROY, Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIERES-CASSOU, MM. François LONCLE, Bernard MADRELLE, Christophe MASSE, Didier MATHUS, Kléber MESQUIDA, Jean MICHEL, Didier MIGAUD, Mme Hélène MIGNON, MM. Arnaud MONTEBOURG, Henri NAYROU, Alain NERI, Mme Marie-Renée OGET, MM. Christian PAUL, Germinal PEIRO, Mmes Marie-Françoise PEROL-DUMONT, Geneviève PERRIN-GAILLARD, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Paul QUILLES, Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Mmes Ségolène ROYAL, Odile SAUGUES, MM. Henri SICRE, Dominique STRAUSS-KAHN, Pascal TERRASSE, Daniel VALLIANT, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Philippe VUILQUE, Jean-Pierre DEFONTAINE, Paul GIACOBBI, Joël GIRAUD, Simon RENUCCI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG et Mme Christiane TAUBIRA, députés,

et le même jour, par M. Claude ESTIER, Mme Michèle ANDRE, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Robert BADINTER, Jean-Pierre BEL, Mme Maryse BERGE-LAVIGNE, M. Jean BESSON, Mme Marie-Christine BLANDIN, M. Didier BOULAUD, Mmes Yolande BOYER, Claire-Lise CAMPION, MM. Jean-Louis CARRERE, Bernard CAZEAU, Mme Monique CERISIER-ben GUICA, MM. Gilbert CHABROUX, Gérard COLLOMB, Raymond COURRIERE, Yves DAUGE, Marcel DEBARGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Claude DOMEZEL, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Bernard DUSSAUT, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Jean-Pierre GODEFROY, Jean-Noël GUERINI, Mme Odette HERVIAUX, MM. André LABARRERE, Serge LAGAUCHE, Louis LE PENSEC, André LEJEUNE, Jacques MAHEAS, Jean-Yves MANO, François MARC, Jean-Pierre MASSERET, Pierre MAUROY, Louis MERMAZ, Gérard MIQUEL, Michel MOREIGNE, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Bernard PIRAS, Jean-Pierre PLANCADE, Mmes Danièle POURTAUD, Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Daniel REINER, Roger RINCHET, Gérard ROUJAS, Claude SAUNIER, Michel SERGENT, René-Pierre SIGNE, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Michel TESTON, Jean-Marc TODESCHINI, Pierre-Yvon TREMEL, André VANTOMME, André VEZINHET et Marcel VIDAL, sénateurs ;

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le traité sur l'Union européenne ;

Vu la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de la propriété intellectuelle ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

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

29 juillet 2004

Vu la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, en son article 8 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 23 juillet 2004 ;

Vu les observations en réplique présentées par les députés auteurs de la première saisine, enregistrées le 28 juillet 2004 ;

Vu les observations en réplique présentées par les sénateurs auteurs de la seconde saisine, enregistrées le 28 juillet 2004 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; qu'ils dénoncent son inintelligibilité et mettent en cause les articles 8, 9, 21, 22 et 26 de la loi du 6 janvier 1978 tels qu'ils résultent des articles 2 à 4 de la loi déferée ;

— SUR LES NORMES CONSTITUTIONNELLES APPLICABLES A LA LOI DEFEREE :

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » ; que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée ;

3. Considérant, en deuxième 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 ;

4. Considérant, en troisième lieu, qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'il lui appartient d'assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles liées notamment à la sauvegarde de l'ordre public ;

— SUR LE NOUVEL ARTICLE 8 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1978 :

5. Considérant que l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978, dans la rédaction que lui donne l'article 2 de la loi déferée, dispose en son I : « Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci » ; que le 5° du II du même article 8 prévoit que, dans la mesure où la finalité du traitement l'exige, cette interdiction ne s'applique pas aux « traitements nécessaires à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice » ;

6. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que cette dernière disposition porte atteinte au respect de la vie privée ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition

29 juillet 2004

expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ;

8. Considérant que les dispositions critiquées se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises du e) du 2 de l'article 8 de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 susvisée sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte au respect de la vie privée ne peut être utilement présenté devant lui ;

— SUR LE NOUVEL ARTICLE 9 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1978 :

9. Considérant que l'article 9 de la loi du 6 janvier 1978, dans la rédaction que lui donne l'article 2 de la loi déferée, dispose : « Les traitements de données à caractère personnel relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté ne peuvent être mis en place que par : ... - 3° Les personnes morales victimes d'infractions ou agissant pour le compte desdites victimes pour les stricts besoins de la prévention et de la lutte contre la fraude ainsi que de la réparation du préjudice subi, dans les conditions prévues par la loi ; - 4° Les personnes morales mentionnées aux articles L. 321-1 et L. 331-1 du code de la propriété intellectuelle, agissant au titre des droits dont elles assurent la gestion ou pour le compte des victimes d'atteintes aux droits prévus aux livres Ier, II et III du même code aux fins d'assurer la défense de ces droits » ;

10. Considérant que, selon les auteurs des saisines, ces dispositions portent atteinte au respect de la vie privée et sont entachées d'incompétence négative ;

• *En ce qui concerne le 3° :*

11. Considérant que le 3° de l'article 9 de la loi du 6 janvier 1978, dans la rédaction que lui donne l'article 2 de la loi déferée, permettrait à une personne morale de droit privé, mandatée par plusieurs autres personnes morales estimant avoir été victimes ou être susceptibles d'être victimes d'agissements passibles de sanctions pénales, de rassembler un grand nombre d'informations nominatives portant sur des infractions, condamnations et mesures de sûreté ; qu'en raison de l'ampleur que pourraient revêtir les traitements de données personnelles ainsi mis en œuvre et de la nature des informations traitées, le 3° du nouvel article 9 de la loi du 6 janvier 1978 pourrait affecter, par ses conséquences, le droit au respect de la vie privée et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques : que la disposition critiquée doit dès lors comporter les garanties appropriées et spécifiques répondant aux exigences de l'article 34 de la Constitution ;

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

29 juillet 2004

contenter, ainsi que le prévoit la disposition critiquée éclairée par les débats parlementaires, de poser une règle de principe et d'en renvoyer intégralement les modalités d'application à des lois futures ; que, par suite, le 3° du nouvel article 9 de la loi du 6 janvier 1978 est entaché d'incompétence négative ;

*En ce qui concerne le 4° :*

13. Considérant que la possibilité ouverte par la disposition contestée donne la possibilité aux sociétés de perception et de gestion des droits d'auteur et de droits voisins, mentionnées à l'article L. 321-1 du code de la propriété intellectuelle, ainsi qu'aux organismes de défense professionnelle, mentionnés à l'article L. 331-1 du même code, de mettre en œuvre des traitements portant sur des données relatives à des infractions, condamnations ou mesures de sûreté ; qu'elle tend à lutter contre les nouvelles pratiques de contrefaçon qui se développent sur le réseau Internet ; qu'elle répond ainsi à l'objectif d'intérêt général qui s'attache à la sauvegarde de la propriété intellectuelle et de la création culturelle ; que les données ainsi recueillies ne pourront, en vertu de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques, acquérir un caractère nominatif que dans le cadre d'une procédure judiciaire et par rapprochement avec des informations dont la durée de conservation est limitée à un an ; que la création des traitements en cause est subordonnée à l'autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en application du 3° du 1 de l'article 25 nouveau de la loi du 6 janvier 1978 ; que, compte tenu de l'ensemble de ces garanties et eu égard à l'objectif poursuivi, la disposition contestée est de nature à assurer, enre le respect de la vie privée et les autres droits et libertés, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée ;

*En ce qui concerne l'ensemble de l'article 9 :*

14. Considérant que le nouvel article 9 de la loi du 6 janvier 1978, tel qu'il résulte de la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée en vertu de ce qui précède, ne saurait être interprété comme privant d'effectivité le droit d'exercer un recours juridictionnel dont dispose toute personne physique ou morale s'agissant des infractions dont elle a été victime ; que, sous cette réserve, il n'est pas contraire à la Constitution ;

— SUR LE NOUVEL ARTICLE 21 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1978 :

15. Considérant qu'en vertu du dernier alinéa de l'article 21 de la loi du 6 janvier 1978, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi déferée, les personnes interrogées dans le cadre des vérifications faites par la Commission nationale de l'informatique et des libertés sont tenues de fournir les renseignements demandés par celle-ci pour l'exercice de ses missions « sauf dans les cas où elles sont astreintes au secret professionnel » ;

16. Considérant que, selon les requérants, cette référence au secret professionnel constitue « un recul quant aux garanties apportées aux exigences constitutionnelles applicables en la matière » ; qu'ils font valoir que « dans la loi de 1978, il n'était pas possible d'opposer un tel secret aux agents de la CNIL » et qu'« une telle restriction déséquilibre manifestement le régime de protection de la vie privée et de la liberté individuelle des personnes dont les données personnelles ont fait l'objet d'un traitement » ;

17. Considérant que, dans le silence des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 antérieures à la loi déferée, les personnes interrogées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés étaient déjà soumises au secret professionnel ; que, dès lors, le grief manque en fait ;



18. Considérant, au demeurant, que l'invocation injustifiée du secret professionnel pourrait constituer une entrave passible des peines prévues par l'article 51 nouveau de la loi du 6 janvier 1978 ;

— SUR LE NOUVEL ARTICLE 22 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1978 :

19. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du III de l'article 22 de la loi du 6 janvier 1978, dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déferée : « Les traitements pour lesquels le responsable a désigné un correspondant à la protection des données à caractère personnel chargé d'assurer, d'une manière indépendante, le respect des obligations prévues dans la présente loi sont dispensés des formalités prévues aux articles 23 et 24, sauf lorsqu'un transfert de données à caractère personnel à destination d'un Etat non membre de la Communauté européenne est envisagé » ;

20. Considérant que, selon les requérants, « ce correspondant ne bénéficie pas, à la lettre, des garanties d'indépendance indispensables » ; qu'ils considèrent, dès lors, qu'« en prévoyant, au titre d'une simplification toujours souhaitable, un amoindrissement des mécanismes de contrôle, le législateur a privé de garantie légale le droit à la vie privée et à la liberté individuelle » ;

21. Considérant, en premier lieu, que le fait de désigner un correspondant à la protection des données à caractère personnel n'a d'autre effet que d'exonérer les traitements des formalités de déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés : que cette circonstance ne les soustrait pas aux autres obligations résultant de la loi déferée, dont le non respect demeure passible des sanctions qu'elle prévoit ; que cet allègement de la procédure n'est pas possible lorsque des transferts de données à destination d'un Etat non membre de la Communauté européenne sont envisagés ; qu'en outre, il ne concerne pas les traitements soumis à autorisation ;

22. Considérant, en second lieu, que le correspondant, dont l'identité est notifiée à la Commission nationale de l'informatique et des libertés et portée à la connaissance des instances représentatives du personnel, doit bénéficier, en vertu de la loi, « des qualifications requises pour exercer ses missions » ; qu'il tient la liste des traitements à la disposition de toute personne en faisant la demande ; qu'il ne peut faire l'objet d'aucune sanction de la part de son employeur du fait des responsabilités qui lui sont confiées dans l'exercice de sa mission ; qu'il peut saisir la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le cas échéant, des difficultés qu'il rencontre ;

23. Considérant que, compte tenu de l'ensemble des précautions ainsi prises, s'agissant en particulier de la qualification, du rôle et de l'indépendance du correspondant, la dispense de déclaration résultant de sa désignation ne prive de garanties légales aucune exigence constitutionnelle ;

— SUR LE NOUVEL ARTICLE 26 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1978 :

24. Considérant qu'aux termes du I de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978, dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déferée : « Sont autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat et : - 1° Qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique ; - 2° Ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales, ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté. - L'avis de la commission est publié avec l'arrêté autorisant le traitement » ;

29 juillet 2004

25. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions marquent « un des reculs les plus manifestes opérés par cette loi quant au niveau des garanties légales constitutionnellement exigées puisque aujourd'hui un tel traitement requiert un avis favorable de la CNIL » ; qu'ils considèrent que cette évolution crée, « au regard de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et de la liberté individuelle », une « situation constitutionnellement préjudiciable » ;

26. Considérant que le I de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 est relatif à la création des seuls traitements intéressant la sauvegarde de l'ordre public et ne comportant pas de données sensibles au sens du I de son article 8 ; qu'il se borne à substituer à un avis conforme du Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés un arrêté ministériel pris après avis motivé et publié de la Commission ; que le législateur a prévu que l'avis de la Commission serait publié concomitamment à l'arrêté autorisant le traitement ;

27. Considérant, dans ces conditions, que les dispositions critiquées, qui ne privent pas de garanties légales le droit au respect de la vie privée, ne sont contraires à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

— SUR L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE D'INTELLIGIBILITE ET D'ACCESSIBILITE DE LA LOI :

28. Considérant que, selon les requérants, « l'ensemble du texte souffre d'une opacité qui... ne peut que paraître contradictoire avec l'objectif d'intelligibilité et de clarté de la loi » ;

29. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, 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 impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

30. Considérant que, si la loi déférée refond la législation relative à la protection des données personnelles, c'est en vue d'adapter cette législation à l'évolution des données techniques et des pratiques, ainsi que pour tirer les conséquences d'une directive communautaire ; qu'elle définit de façon précise les nouvelles règles de procédure et de fond applicables ;

31. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

DECIDE :

*Article premier* — Est déclaré contraire à la Constitution le 3° de l'article 9 de la loi susvisée du 6 janvier 1978, dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi déférée.

*Article 2* — Ne sont pas contraires à la Constitution les articles 8, 21, 22 et 26 nouveaux de la loi du 6 janvier 1978, ainsi que, sous la réserve énoncée au considérant 14, le surplus de son article 9.

*Article 3* — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 juillet 2004, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHELLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT,

29 juillet 2004

MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER,  
M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.

---

Décision publiée au *J.O.* du 7 août 2004, p. 14087.

— 138 —

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues par l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, le 29 mars 2005, par M. Jean-Pierre BEL, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, David ASSOULINE, Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE, M. Jean BESSON, Mme Marie-Christine BLANDIN, MM. Jean-Marie BOCKEL, Yannick BODIN, Didier BOULAUD, Mmes Alima BOUMEDIENE-THIERY, Yolande BOYER, Nicole BRICQ, M. Jean-Pierre CAFFET, Mme Claire-Lise CAMPION, MM. Jean-Louis CARRÈRE, Pierre-Yves COLLOMBAT, Raymond COURRIÈRE, Roland COURTEAU, Yves DAUGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Jean DESESSARD, Claude DOMEIZEL, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Mme Josette DURRIEU, MM. Bernard DUSSAUT, Bernard FRIMAT, Jean-Pierre GODEFROY, Jean-Noël GUÉRINI, Claude HAUT, Mme Bariza KHIARI, MM. Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, Mme Raymonde LE TEXIER, MM. André LEJEUNE, Roger MADEC, Jacques MAHÉAS, François MARC, Marc MASSION, Pierre MAUROY, Jean-Luc MÉLENCHON, Louis MERMAZ, Jean-Pierre MICHEL, Gérard MIQUEL, Michel MOREIGNE, Jean-Marc PASTOR, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Bernard PIRAS, Jean-Pierre PLANCADE, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Daniel REINER, Thierry REPENTIN, Gérard ROUJAS, Claude SAUNIER, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Michel SERGENT, Jacques SIFFRE, René-Pierre SIGNÉ, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Michel TESTON, Jean-Marc TODESCHINI, Pierre-Yvon TRÉMEL, André VANTOMME, André VÉZINHET, Mme Dominique VOYNET et M. Richard YUNG, sénateurs,

et, le même jour, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mmes Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX, MM. Jean-Marie AUBRON, Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Jean-Claude BEAUCHAUD, Éric BESSON, Jean-Louis

BIANCO, Jean-Pierre BLAZY, Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Jean-Claude BOIS, Daniel BOISSERIE, Maxime BONO, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARILLON-COUVREUR, MM. Laurent CATHALA, Jean-Paul CHANTEGUET, Michel CHARZAT, Alain CLAEYS, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Claude DARCIAUX, M. Michel DASSEUX, Mme Martine DAVID, MM. Marcel DEHOUX, Michel DELEBARRE, Jean DELOBEL, Bernard DEROSIER, Michel DESTOT, Marc DOLEZ, François DOSÉ, René DOSIERE, Julien DRAY, Tony DREYFUS, Pierre DUCOUT, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Mme Odette DURIEZ, MM. Henri EMMANUELLI, Claude ÉVIN, Laurent FABIUS, Albert FACON, Jacques FLOCH, Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean GAUBERT, Mmes Nathalie GAUTIER, Catherine GÉNISSON, MM. Jean GLAVANY, Gaétan GORCE, Alain GOURIOU, Mmes Elisabeth GUIGOU, Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. François HOLLANDE, Jean-Louis IDIART, Mme Françoise IMBERT, MM. Serge JANQUIN, Armand JUNG, Jean-Pierre KUCHEIDA, Mme Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Jack LANG, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean-Yves LE DRIAN, Jean LE GARREC, Jean-Marie LE GUEN, Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, MM. François LONCLE, Bernard MADRELLE, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, MM. Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Guy LENGAGNE, Mme Annick LEPETIT, MM. Louis-Joseph MANSCOUR, Philippe MARTIN, Christophe MASSE, Didier MATHUS, Jean MICHEL, Didier MIGAUD, Mme Hélène MIGNON, MM. Arnaud MONTEBOURG, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme Marie-Renée OGET, MM. Michel PAJON, Christian PAUL, Germinal PEIRO, Jean-Claude PEREZ, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Geneviève PERRIN GAILLARD, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Paul QUILÈS, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Patrick ROY, Mme Ségolène ROYAL, M. Michel SAINTE-MARIE, Mme Odile SAUGUES, MM. Henri SICRE, Dominique STRAUSS-KAHN, Pascal TERRASSE, Philippe TOURTELIER, Daniel VAILLANT, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Philippe VUILQUE, Jean-Pierre DEFONTAINE, Paul GIACOBBI, Simon RENUCCI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG et Mme Christiane TAUBIRA, députés ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

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

Vu le code de l'éducation ;

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

Le rapporteur ayant été entendu ;

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

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

2. Considérant que l'article 9 de la loi déférée insère dans le code de l'éducation un article L. 122-1-1 dont le premier alinéa dispose : « La scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société... » ; que cet article L. 122-1-1 définit par ailleurs les principaux éléments du socle commun et renvoie à un décret pris après avis du Haut conseil de l'éducation la détermination précise des connaissances et des compétences requises ;

3. Considérant que, selon les requérants, cet article a été adopté au terme d'une procédure législative irrégulière ; qu'ils font valoir, à

l'appui de leur recours, que, lors de son examen par le Sénat, a été adopté un amendement élargissant le champ du socle commun ; qu'à la suite de cette adoption, le Sénat a voté contre l'article ainsi modifié, avant de le réintroduire sous la forme d'un article additionnel dans une rédaction proche de son texte initial ; qu'ils estiment que « ce faisant, le Sénat a remis en cause son propre vote sur un même article hors toute procédure constitutionnelle le permettant » ; qu'ils ajoutent que l'article 43 du règlement du Sénat a été méconnu, celui-ci ne permettant la remise en cause d'un « vote acquis » que pour coordination ou seconde délibération ;

4. Considérant qu'il est toujours loisible à une assemblée parlementaire, saisie d'un projet ou d'une proposition de loi, de ne pas adopter un article lorsque celui-ci est mis aux voix, y compris après avoir adopté un amendement le modifiant ; que, dans les circonstances de l'espèce, il était également loisible au Sénat, saisi en première lecture de la loi déferée, d'adopter un article additionnel reprenant une disposition précédemment amendée puis rejetée, dans une rédaction qui, au demeurant, différerait non seulement de celle qu'il avait décidé de supprimer mais également de celle qui lui avait été initialement soumise ; qu'il ressort des travaux parlementaires, et notamment de l'enchaînement des votes émis par le Sénat sur l'amendement puis sur l'article et l'article additionnel en cause, que cette procédure n'a pas altéré la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ;

5. Considérant, par ailleurs, que la méconnaissance alléguée de l'article 43 du règlement du Sénat ne saurait davantage avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de l'article 9 doit être écarté ;

#### - SUR LA PORTÉE NORMATIVE DE CERTAINES DISPOSITIONS :

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

#### . En ce qui concerne les normes applicables :

8. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la

volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

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

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

. En ce qui concerne l'article 12 :

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

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



normative ne peut donc être utilement soulevé à l'encontre de l'ensemble du rapport approuvé par l'article 12 de la loi déferée ;

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

14. Considérant, en l'espèce, que, dès le dépôt du projet dont est issue la loi déferée sur le bureau de la première assemblée saisie, le rapport annexé à celle-ci se rattachait à la catégorie des lois de programme ; qu'en effet, bien qu'ayant fait l'objet de nombreux amendements parlementaires au cours de son examen, il a toujours eu pour objet de faire approuver par le Parlement des dispositions dénuées d'effet juridique, mais fixant des objectifs qualitatifs et quantitatifs à l'action de l'Etat en matière éducative ; que, dès lors, en vertu de l'article 70 de la Constitution, il aurait dû être soumis pour avis au Conseil économique et social ; que l'omission de cette formalité substantielle a entaché la régularité de la procédure mise en œuvre pour son approbation ;

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

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

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

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

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

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

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

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

21. Considérant qu'en raison de la généralité de ses termes, cette disposition impose une obligation de portée imprécise ; qu'il résulte toutefois des travaux parlementaires que la référence au « respect des conditions d'équité » doit s'entendre comme prévoyant l'utilisation de dispositifs d'harmonisation entre établissements ; que, sous cette réserve, l'article 29 ne méconnaît pas le principe de clarté de la loi ;

- SUR LA PRÉSENCE DANS LA LOI DE DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES :

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

23. Considérant que les articles 19, 22, 33 et 34 de la loi déferée se bornent respectivement à instituer dans chaque académie une commission sur l'enseignement des langues vivantes étrangères, à modifier

la terminologie relative à un organisme déjà existant, à prévoir la création et les conditions d'attribution d'un label de « lycée des métiers », à définir le « projet d'école ou d'établissement » et le règlement intérieur que doivent adopter les écoles et établissements d'enseignement scolaire public ; qu'ils ne mettent en cause ni « les principes fondamentaux... de l'enseignement », qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni aucun autre principe ou règle que la Constitution place dans le domaine de la loi ; que ces dispositions ont, à l'évidence, le caractère réglementaire ;

24. Considérant qu'il n'y a lieu d'examiner d'office aucune question de constitutionnalité,

### D É C I D E :

Article premier.- Sont déclarés contraires à la Constitution le II de l'article 7 ainsi que l'article 12 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Article 2.- Sont déclarés non contraires à la Constitution, sous les réserves énoncées aux considérants 19 et 21, les articles 27, 29 et 31 de la même loi.

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

Article 4.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 avril 2005, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.

## 17 – Décision n°2006-203 L du 31 janvier 2006

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 janvier 2006, par le Premier ministre, dans les conditions prévues par le second alinéa de l'article 37 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il se prononce sur la nature juridique du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ;

### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment ses articles 34 et 37 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Vu la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi du 23 février 2005 susvisée : « Les programmes scolaires reconnaissent en particulier le rôle positif de la présence française outre-mer, notamment en Afrique du Nord, et accordent à l'histoire et aux sacrifices des combattants de l'armée française issus de ces territoires la place éminente à laquelle ils ont droit » ;

2. Considérant que le contenu des programmes scolaires ne relève ni des « principes fondamentaux... de l'enseignement », que l'article 34 de la Constitution réserve au domaine de la loi, ni d'aucun autre principe ou règle que la Constitution place dans ce domaine ; que, dès lors, le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi du 23 février 2005 susvisée a le caractère réglementaire,

D É C I D E :

Article premier. - Le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi du 23 février 2005 susvisée a le caractère réglementaire.

Article 2. - La présente décision sera notifiée au Premier ministre et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 31 janvier 2006, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER et M. Pierre STEINMETZ.

## 18 – CE 6 février 1981 Delattre

(6 février. — 14.923. Delattre et autres. —  
MM. Delon, rapp. ; J. F. Théry, c. du g. ;  
S.C.P. Boré, Xavier, Capron, av.)

REQUÊTE de MM. Delattre Michel et autres huissiers de justice tendant à l'annulation des articles 4 et 5 du décret n° 78-924 du 22 août 1978 ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ; l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice ; la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948 ; le décret n° 62-1140 du 29 septembre 1962 portant application des articles 3 et 3 quater de la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948 ; la loi du 9 juillet 1970 ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; la loi du 30 décembre 1977 ;

En ce qui concerne les dispositions attaquées en tant qu'elles sont applicables aux contrats prévus par les articles 3 (2<sup>e</sup> al.), 3 quater, 3 sexies, de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 et par l'article 5 du décret attaqué : — CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article 37 de la Constitution « 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 après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent » ;

Cons. que l'article 3 sexies ajouté par la loi du 9 juillet 1970 à la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 dispose que « à l'expiration du bail conclu dans les conditions prévues aux articles 3 bis (1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>), 3 ter, 3 quater et 3 quinquies, ou au départ du locataire s'il intervient avant l'expiration du bail, le local n'est plus soumis aux dispositions de la présente loi. Toutefois, le nouveau bail, s'il en est conclu un, sera soumis aux conditions fixées par le décret n° 62-1140 du 29 septembre 1962 » ; que cette disposition législative a eu pour effet de conférer au décret du 29 septembre 1962 relatif aux conditions dans lesquelles les baux sont conclus, le caractère d'un texte de forme législative qui, en vertu des dispositions précitées de l'article 37, 2<sup>e</sup> alinéa de la Constitution, n'aurait pu être modifié par décret que si le Conseil constitutionnel avait déclaré qu'il avait un caractère réglementaire ;

Cons. que, d'après le décret n° 62-1160 du 29 septembre 1962, le constat de l'état du local et de l'immeuble, qui devait être annexé aux contrats conclus en application des articles 3 (2<sup>e</sup> al.) et 3 quater de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 modifiée devait obligatoirement être dressé par huissier ; que l'article 4 du décret attaqué, qui permet aux parties d'établir elles-mêmes l'état des lieux sans recourir à un huissier, à eu pour effet, dans la

mesure où il s'applique aux contrats conclus dans les conditions prévues aux articles 3 (2<sup>e</sup> al.), 3 *quater* et 3 *sexies* de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 ainsi que, en vertu de l'article 5 du même décret, aux nouvelles locations consenties à l'expiration d'un bail conclu en application de l'article 3 *sexies*, de modifier les dispositions susrappelées du décret du 29 septembre 1962, sans que le Conseil constitutionnel ait déclaré que ces dispositions avaient un caractère réglementaire en vertu du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 37 de la Constitution ; que dès lors, MM. Delattre et autres sont fondés à soutenir que, dans cette mesure, l'article 4 du décret attaqué est entaché d'excès de pouvoir ;

*En ce qui concerne les dispositions attaquées en tant qu'elles s'appliquent aux contrats prévus aux articles 3 bis (2<sup>e</sup> al.) et 3 quinquies de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 :*

*Sur le moyen tiré de la violation de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution :* — CONSIDÉRANT que, dans la mesure où les dispositions attaquées s'appliquent aux contrats susmentionnés qui n'étaient pas régis par le décret du 29 septembre 1962, elles ne modifient aucune disposition de forme législative, que, dès lors, elles ont pu légalement être prises sans consultation du Conseil constitutionnel ;

*Sur le moyen tiré de la violation de l'article 34 de la Constitution :* — Cons. qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « la loi détermine les principes fondamentaux « taux ... du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales » ;

Cons. qu'en déterminant les formes dans lesquelles peuvent être établis les constats de l'état du local et de l'immeuble, qui doivent être annexés aux baux prévus aux articles 3 bis (2<sup>e</sup> al.), 3 *quater* et 3 *quinquies* de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, les dispositions attaquées du décret du 22 août 1978 n'ont mis en cause aucun principe fondamental du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ; que, dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que ces dispositions relevaient du domaine de la loi en vertu des dispositions précitées de l'article 34 de la Constitution ;

*Sur le moyen tiré du défaut de contreseing du Garde des Sceaux :* — Cons. qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution « les actes du Premier ministre sont contre-signés, le cas échéant par les ministres chargés de leur exécution » ; que, s'agissant d'un acte de nature réglementaire les ministres chargés de son exécution sont ceux qui ont compétence pour signer ou contre-signer les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution du décret ;

Cons. que le Garde des Sceaux n'est pas compétent pour prendre des mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution du décret attaqué, que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que ce décret aurait dû être contre-signé par le Garde des Sceaux ;

*Sur le moyen tiré du défaut de consultation des « organes consultatifs du corps des huissiers de justice » :* — Cons. que ni l'article 8 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relatif au statut des huissiers de justice ni aucune autre disposition législative ou réglementaire n'exigent la consultation de la chambre nationale des huissiers ou d'un autre organisme consultatif sur les textes intéressant la profession ; que dès lors MM. Delattre, Aribault, Laurent et Pillet ne sont pas fondés à soutenir que, faute d'avoir été précédées d'une telle consultation, les dispositions attaquées sont intervenues sur une procédure irrégulière ; ... (annulation des articles 4 et 5 du décret du 22 août 1978 en tant qu'ils permettent aux parties de dresser, sans recourir à un huissier, le constat de l'état du local et de l'immeuble annexé aux contrats conclus dans les conditions prévues aux articles 3 (2<sup>e</sup> al.), 3 *quater* et 3 *sexies* de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, ainsi qu'aux nouvelles locations consenties à l'expiration d'un bail conclu en application de l'article 3 *sexies* ; rejet du surplus).

19 – CE 3 décembre 1999 Association ornithologique et mammalogique de Saône et Loire

(3 décembre. — Section. — 199622 200124 —  
*Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire*  
*et association France nature environnement.* —

MM. Lcrche, *rapp.* ; Lamy, *c. du g. (\*)* ;  
SCP Waquet, Farge, Hazan, SCP de Chaisemartin, Courjon, *av.*.)

I. Requête de l'Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire (AOMSL) qui demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision en date du 20 août 1998 par laquelle le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a rejeté sa demande tendant à fixer au 1<sup>er</sup> septembre 1998 l'ouverture anticipée de la chasse au gibier d'eau dans le département de Saône-et-Loire ;  
II. Requête de l'association France nature environnement, qui demande au Conseil d'Etat :  
1<sup>o</sup> d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 30 juillet 1998 par laquelle le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a refusé de fixer, pour chacun des 93 départements métropolitains, l'ouverture anticipée de la chasse au gibier d'eau au 1<sup>er</sup> septembre 1998 ;  
2<sup>o</sup> de condamner l'Etat à lui payer la somme de 5 000 F au titre de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991 ;  
Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et notamment son article 55 ; le Traité de Rome ; la directive n° 79-409/CEE du 2 avril 1979 ; le code rural ; la loi n° 98-549 du 3 juillet 1998 ; la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ; l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-204 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

CONSIDÉRANT ... (jonction) ;

Sur les interventions de l'Union nationale des fédérations départementales de chasseurs et de la Fédération départementale des chasseurs de Saône-et-Loire : — Cons. que l'Union nationale des fédérations départementales de chasseurs et la Fédération départementale des chasseurs de Saône-et-Loire ont intérêt au maintien des décisions attaquées ; que, par suite, leurs interventions en défense sont recevables ;

Sur la recevabilité des requêtes : — Cons. que l'Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire et l'association France nature environnement ont demandé au ministre de fixer au 1<sup>er</sup> septembre 1998 la date d'ouverture anticipée de la chasse au gibier d'eau dans différents départements métropolitains ; que, par lettres du 30 juillet et du 20 août 1998, le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a refusé de faire droit à ces demandes au motif que la loi du 3 juillet 1998 lui avait retiré la compétence qu'il détenait antérieurement en la matière ; que, contrairement à ce qui est soutenu par les intervenantes, ces refus ont le caractère d'actes administratifs et sont susceptibles d'être déférés devant le juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir ; que, par suite, les fins de non-recevoir qui ont été opposées aux requêtes doivent être écartées ;

Sur la légalité des décisions attaquées : — Cons. qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 224-2 du code rural, lequel alinéa a été repris et maintenu par la loi du 3 juillet 1998 : « Nul ne peut chasser en dehors des périodes d'ouverture de la chasse fixées par l'autorité administrative » ; qu'aux termes de l'article R. 224-6 du code rural : « Le ministre chargé de la chasse peut, par arrêté [...] autoriser la chasse au gibier d'eau avant la date d'ouverture générale et jusqu'à celle-ci : 1<sup>o</sup> : en zone de chasse maritime ; 2<sup>o</sup> : sur les fleuves, rivières, canaux, réservoirs, lacs, étangs et



« dans les marais non asséchés (...) » ; que toutefois, les dispositions introduites au second alinéa de l'article L. 224-2 du code rural par la loi du 3 juillet 1998 ont entendu fixer elles-mêmes, selon les modalités retracées par le tableau annexé à ce second alinéa, les dates d'ouverture anticipée et de clôture temporaire de la chasse au gibier d'eau sur l'ensemble du territoire métropolitain à l'exception des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

Cons. qu'il résulte clairement des stipulations de l'article 189 du traité des Communautés européennes que les directives du Conseil des Communautés européennes lient les Etats membres « quant aux résultats à atteindre » ; que si, pour adapter, ainsi qu'elles y sont tenues, la législation et la réglementation des Etats membres aux directives qui leur sont destinées, les autorités nationales sont seules compétentes pour décider de la forme à donner à cette exécution et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire leurs effets en droit interne, ces autorités ne peuvent édicter des dispositions qui seraient incompatibles avec les objectifs définis par ces directives ;

Cons. qu'il ressort des pièces du dossier qu'en l'état des connaissances scientifiques, les dispositions introduites au second alinéa de l'article L. 224-2 du code rural par la loi du 3 juillet 1998 sont, dans leur quasi-totalité, incompatibles avec les objectifs de préservation des espèces de l'article 7 paragraphe 4 de la directive n° 79/409/CEE du 2 avril 1979 telle que celle-ci a été interprétée par l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 19 janvier 1994 ; que, ces dispositions du second alinéa de l'article L. 224-2 du code rural étant ainsi inapplicables, elles ne pouvaient légalement justifier que, saisi d'une demande en ce sens, le ministre chargé de la chasse refusât d'exercer, dans le respect des objectifs de la directive, la compétence réglementaire qu'il tenait des dispositions combinées du premier alinéa de l'article L. 224-2 du code rural et de l'article R. 224-6 du même code ;

Cons. qu'il résulte de ce qui précède que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation des décisions des 30 juillet et 20 août 1998 par lesquelles le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a refusé de fixer les dates d'ouverture de la chasse au gibier d'eau ;

*Sur les conclusions de l'association France nature environnement tendant à l'application des dispositions de l'article 75-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 : —*  
Cons. qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991 et de condamner l'Etat à payer à l'association France nature environnement la somme de 5 000 F qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; ... [admission des interventions de l'Union nationale des fédérations départementales de chasseurs et de la Fédération départementale des chasseurs de Saône-et-Loire ; annulation des décisions des 30 juillet et 20 août 1998 du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement ; condamnation de l'Etat à verser la somme de 5 000 F à l'association France nature environnement au titre des dispositions de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991].

## 20 – CE 8 décembre 2000 Hoffer

(8 décembre. — 10<sup>e</sup>/9<sup>e</sup> sous-sect. réunies. — 199072 199135 199761 —

Hoffer et autres. — Mmes Denis, rapp. ; Maugué, c. du g. ;  
SCP Piwnica, Molinié, SCP Ancel, Couturier-Heller, av.).

I. Requête de M. René Hoffer, qui demande au Conseil d'Etat :

1) d'annuler pour excès de pouvoir l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 relative à la modernisation des codes des douanes et au contrôle des transferts financiers avec l'étranger dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

2) de surseoir à l'exécution de cette ordonnance ;

3) d'assortir ce sursis d'une injonction à quinze jours ;

4) de condamner l'Etat à une astreinte de 20 000 F par jour de retard ;

5) de suspendre provisoirement l'ordonnance attaquée ;

6) de condamner l'Etat à lui verser 50 000 F au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

II. Requête de l'Association pour le respect et la défense du contribuable (ARDEC), qui demande au Conseil d'Etat :

1) d'annuler pour excès de pouvoir l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 relative à la modernisation des codes des douanes et au contrôle des transferts financiers avec l'étranger dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

2) de condamner l'Etat à lui verser 20 000 F au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

III. Requête du Syndicat des chauffeurs de taxi de l'apcete, qui demande au Conseil d'Etat :

1) d'annuler pour excès de pouvoir l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 relative à la modernisation des codes des douanes et au contrôle des transferts financiers avec l'étranger dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

2) de condamner l'Etat à lui verser 20 000 F au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et les articles 34, 38, 41, 55 et 74 ; la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; la loi n° 99-1122 du 28 décembre 1999 portant ratification notamment de l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 relative à la modernisation des codes des douanes et au contrôle des transferts financiers avec l'étranger dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon ; la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ; le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 modifié ; l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

CONSIDERANT ... (fonction) ;

Cons. que l'article 38 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que :  
« Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » ; que, selon le deuxième alinéa de l'article 38, « les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat » ; que le même alinéa précise qu'elles « entrent en vigueur dès leur publica-

« tion mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé « devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation » ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 38, à l'expiration du délai consenti au Gouvernement par la loi d'habilitation, « les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la « loi dans les matières qui sont du domaine législatif » ;

Cons. qu'il résulte de ces dispositions, ainsi d'ailleurs que des débats tant du comité consultatif constitutionnel que du Conseil d'Etat lors de l'élaboration de la Constitution, que les ordonnances prises dans le cadre de l'article 38 ont, alors même qu'elles interviennent dans une matière ressortissant en vertu de l'article 34 ou d'autres dispositions constitutionnelles au domaine de la loi, le caractère d'actes administratifs ; qu'à ce titre, leur légalité peut être contestée aussi bien par la voie d'un recours pour excès de pouvoir formé conformément aux principes généraux du droit que par la voie de l'exception à l'occasion de la contestation de décisions administratives ultérieures ayant pour fondement une ordonnance ; que, cependant, dès lors que sa ratification est opérée par le législateur une ordonnance acquiert valeur législative à compter de sa signature ;

Cons. qu'il suit de là qu'en cas de ratification, la légalité d'une ordonnance ne peut plus en principe être utilement contestée devant la juridiction administrative ; qu'il ne pourrait en aller autrement que dans le cas où la loi de ratification s'avérerait incompatible, dans un domaine entrant dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avec les stipulations de cet article, au motif qu'en raison des circonstances de son adoption cette loi aurait eu essentiellement pour but de faire obstacle au droit de toute personne à un procès équitable ;

Cons. que la loi n° 98-145 du 6 mars 1998 a, en application de l'article 38 de la Constitution, autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer ; que, dans le cadre de cette habilitation est intervenue notamment l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 relative à la modernisation des codes des douanes et au contrôle des transferts financiers avec l'étranger dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont les requêtes susvisées ont contesté la légalité devant le Conseil d'Etat ; que, par plusieurs lois promulguées le même jour, le législateur a ratifié les ordonnances prises sur le fondement de la loi du 6 mars 1998 et, en particulier, par la loi n° 99-1122 du 28 décembre 1999, l'ordonnance présentement attaquée ; que, dans ces circonstances, et contrairement à ce que soutient M. Hoffer, la loi de ratification n'a pas contrevenu au droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'elle n'est pas non plus incompatible avec les stipulations de l'article 13 de la même convention relatives au droit au recours, qui n'exigent ni n'impliquent que les Etats parties instaurent un mécanisme de contrôle de constitutionnalité des lois, lequel, au demeurant, relève en droit interne du pouvoir constituant ;

Cons. qu'il résulte de ce qui précède que la légalité de l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 n'est plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse ; qu'ainsi les conclusions des requêtes tendant à son annulation sont devenues sans objet ;

*Sur les conclusions de M. Hoffer, de l'Association pour le respect et la défense du contribuable (ARDEC) et du Syndicat des chauffeurs de taxi de Papeete tendant à l'application des dispositions de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991 ; —* Cons. qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à payer à M. Hoffer, à l'Association pour le respect et la défense du contribuable (ARDEC) et au Syndicat des chauffeurs de taxi de Papeete la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; ... (non-lieu sur les conclusions dirigées contre l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 ; rejet des conclusions de M. Hoffer, de l'Association pour le respect et la défense du contribuable (ARDEC) et du Syndicat des chauffeurs de taxi de Papeete tendant à l'application des dispositions de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991).

(8 décembre. — 10<sup>e</sup>/9<sup>e</sup> sous-sect. réunies. — 217046 217826 —

Conseil supérieur de l'administration de biens

et Conseil national des barreaux. — Mmes Denis, rapp. ; Maugüé, c. du g. ;  
SCP Thomas-Raquin, Bénabent, av.].

I. Requête du Conseil supérieur de l'administration de biens, qui demande au Conseil d'Etat d'annuler le décret du 21 décembre 1999 relatif aux conditions dans lesquelles sont traitées et conservées les informations relatives à la formation, la modification et la dissolution du pacte civil de solidarité et autorisant la création à cet effet d'un traitement automatisé des registres mis en œuvre par les greffes des tribunaux d'instance, par le greffe du tribunal de grande instance de Paris et par les agents diplomatiques et consulaires français ;

II. Requête du Conseil national des barreaux, qui demande au Conseil d'Etat d'annuler l'article 5 du décret du 21 décembre 1999 relatif aux conditions dans lesquelles sont traitées et conservées les informations relatives à la formation, la modification et la dissolution du pacte civil de solidarité et autorisant la création à cet effet d'un traitement automatisé des registres mis en œuvre par les greffes des tribunaux d'instance, par le greffe du tribunal de grande instance de Paris et par les agents diplomatiques et consulaires français ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment ses articles 34, 37 et 62 ; la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ; la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité ensemble la décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 du Conseil constitutionnel ; le code civil ; la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 modifiée, notamment ses articles 14 et 15 ; l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

CONSIDÉRANT ... (jonction) ; .....

Cons. que l'article 515-1 ajouté au code civil par la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 définit le pacte civil de solidarité comme « un contrat conclu par deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune » ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article 515-3 ajouté au code civil par la loi précitée, deux personnes qui concluent un pacte civil de solidarité « en font la déclaration conjointe au greffe du tribunal d'instance dans le ressort duquel elles fixent leur résidence commune » ; que, selon le cinquième alinéa du même article, l'appartient au greffier de faire porter « mention de la déclaration sur un registre tenu au greffe du tribunal d'instance du lieu de naissance de chaque partenaire ou en cas de naissance à l'étranger, au greffe du tribunal de grande instance de Paris » ; qu'il est précisé par le sixième alinéa de l'article 515-3 que l'inscription sur le registre confère date certaine au pacte et le rend opposable aux tiers ; que le septième alinéa assujettit aux formalités précédentes « toute modification du pacte » ; que le huitième alinéa de l'article 515-3 dispose qu'à l'étranger les formalités légales « sont assurées par les agents diplomatiques et consulaires français » ; que l'article 515-7 ajouté au code civil par la loi du 15 novembre 1999 instaure des règles analogues en cas de dissolution d'un pacte civil de solidarité ;

Cons. que l'article 15 de la loi a prévu que ses conditions d'application sont fixées par décret en Conseil d'Etat et qu'en particulier « le décret relatif aux conditions dans lesquelles sont traitées les informations relatives à la formation, la modification et la dissolution du pacte civil de solidarité est pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés » ;

Cons. que, sur ce fondement, le décret n° 99-1090 du 21 décembre 1999 a défini les conditions dans lesquelles sont traitées et conservées les informations relatives à la formation, la modification et la dissolution du pacte civil de solidarité en autorisant la création à cet effet d'un traitement automatisé des registres mis en œuvre par les greffes des tribunaux d'instance, par le greffe du tribunal de grande instance de Paris et par les agents diplomatiques et consulaires français ; qu'à cet égard, après avoir autorisé par son article 1<sup>er</sup> la mise en œuvre d'un tel traitement et indiqué dans son article 2 ses finalités, il énumère dans son article 3 les catégories d'information nominatives portées sur les registres et règle dans son article 5, les possibilités d'accès aux informations nominatives dont s'agit ; qu'il est spécifié que les personnes ou autorités mentionnées au paragraphe I de l'article 5 peuvent obtenir communication des nom et prénoms, date et lieu de naissance des « deux personnes » liées par un pacte civil de solidarité, alors que le paragraphe II du même article, dans les deux cas

qu'il prévoit et qui concernent respectivement « les titulaires d'un droit de créance né d'un contrat conclu pour les besoins de la vie courante ou pour les dépenses relatives au logement » et « les syndics de copropriété pour le recouvrement des créances du syndicat à l'encontre des copropriétaires » exclut des informations devant être communiquées les nom, prénoms, date et lieu de naissance « du partenaire » de la personne au sujet de laquelle la demande est faite ;

Cons. que le Conseil supérieur de l'administration de biens conteste les dispositions de l'article 5 du décret en ce qu'elles comportent une pareille restriction visant les titulaires d'un droit de créance et les syndics de copropriété ; que le Conseil national des barreaux met en cause la légalité de l'article 5 du décret en ce qu'il omet de faire figurer les avocats, parmi les catégories de personnes ou d'institutions pouvant obtenir communication, à leur demande, des informations nominatives contenues dans le traitement automatisé ;

*Sur les moyens de légalité externe :*

*En ce qui concerne l'incompétence alléguée :* — Cons. que le Conseil national des barreaux fait valoir que la réglementation des conditions d'accès aux informations nominatives relatives à des personnes ayant souscrit un pacte civil de solidarité qui figurent dans un traitement automatisé toucherait aux « principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales » et qu'ainsi elle relèverait de la compétence du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution, et non à celle du pouvoir réglementaire ;

Cons. qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus l'article 15 de la loi du 15 novembre 1999, après avoir indiqué dans son premier alinéa que ses conditions d'application seront fixées par décret en Conseil d'Etat, a expressément prévu l'intervention d'un décret « relatif aux conditions dans lesquelles sont traitées et conservées les informations relatives à la formation, la modification et la dissolution du pacte civil de solidarité » ; qu'appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution de la loi avant sa promulgation, le Conseil constitutionnel a jugé par sa décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 qu'il reviendrait au pouvoir réglementaire d'aménager dans le décret ainsi prévu « l'accès des tiers aux différents registres de manière à concilier la protection des droits des tiers et le respect de la vie privée des personnes liées par un pacte » ; que dès lors, et eu égard aux dispositions de l'article 62 de la Constitution qui définissent l'autorité qui s'attache aux décisions du Conseil constitutionnel, le moyen tiré de ce que l'article 5 du décret attaqué aurait empiété sur la compétence réservée au législateur par la Constitution, ne peut qu'être écarté ;

*En ce qui concerne le vice de procédure invoqué :* — Cons. que si en vertu de l'article 21-1 ajouté à la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 le Conseil national des barreaux est « chargé de représenter la profession d'avocat auprès des pouvoirs publics », une telle disposition non plus qu'aucune autre disposition législative ou réglementaire ne faisait obligation au Gouvernement de recueillir l'avis de cet organisme préalablement à l'intervention du décret attaqué ;

*Sur les moyens de légalité interne :*

*En ce qui concerne le moyen tiré de la violation du principe d'égalité :* — Cons. que le principe général d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit ;

Cons. que l'enregistrement et la conservation des données visées par le décret attaqué, bien que n'ayant pas pour objet de révéler les orientations sexuelles des signataires d'un pacte civil de solidarité, peuvent néanmoins permettre de déduire l'existence d'une vie de couple entre des personnes de même sexe ; que le Gouvernement pouvait, en fonction des exigences liées au respect de la vie privée des intéressés et sans qu'il soit porté atteinte au principe d'égalité, limiter à certaines catégories de tiers la reconnaissance d'un droit de communication des données nominatives faisant l'objet du traitement automatisé autorisé et également faire dépendre le contenu des données devant être communiquées à la nature de l'intérêt dont peuvent se prévaloir les bénéficiaires d'un tel droit ;

Cons. que les catégories de tiers bénéficiant du droit de communication qui sont définies par le paragraphe I de l'article 5 du décret correspondent soit à des administrations de l'Etat ou à des autorités ou à des organismes assurant une mission de service public, soit à des exigences d'intérêt public liées notamment à l'exercice par certains officiers publics et ministériels de missions spécifiques ;

Cons. que, par rapport aux institutions ou personnes mentionnées au paragraphe I de l'article 5, les titulaires d'un droit de créance et les syndics de copropriété visés au paragraphe II du même article justifient d'intérêts strictement privés ; que pour cette seconde catégorie, l'auteur du décret attaqué a pu légalement prévoir que le droit de communication des informations nominatives serait moins étendu ;

Cons. que la non-reconnaissance à la profession d'avocat d'un droit d'accès au traitement automatisé institué par le décret trouve sa justification dans le fait que son rôle général d'assistance et de représentation en justice ne lui confère pas un intérêt autonome distinct de l'intérêt de la personne que l'avocat assiste ou dont il assure la représentation ; que c'est à la personne intéressée qu'il appartient d'exercer elle-même le droit de communication reconnu par l'article 5 du décret suivant les modalités définies par ce texte ;

*En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions législatives relatives à la profession d'avocat : —* Cons. que le Conseil national des barreaux n'est pas fondé à invoquer une méconnaissance de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques en soutenant que l'article 5 du décret attaqué n'ouvre aucun droit de communication aux avocats pour l'exercice des missions de leur profession dès lors que ce droit peut être assuré par l'intermédiaire d'une des catégories de personnes mentionnées par la disposition litigieuse ;

*En ce qui concerne les moyens tirés de la violation de la loi du 15 novembre 1999 :*

*Quant à la méconnaissance de l'article 515-3 du code civil : —* Cons. que l'opposabilité du pacte civil de solidarité est assurée par l'exécution des formalités d'inscription sur le registre, prévues par l'article 515-3 du code civil ; que, s'agissant d'un contrat, son opposabilité implique la possibilité pour un tiers de l'invoquer contre une partie ou pour une partie de l'invoquer contre un tiers ; que le décret n° 99-1089 pris le même jour que le décret attaqué a prévu la possibilité pour les personnes liées par le pacte de justifier elles-mêmes de l'existence de celui-ci par la production d'une attestation d'inscription délivrée par le greffe du tribunal d'instance ; que l'article 5 du décret attaqué, qui opère la conciliation entre le droit au respect de la vie privée des signataires du pacte et les droits des tiers ne contrevient pas à la règle d'opposabilité posée par l'article 515-3 du code civil ;

*Quant à la méconnaissance de l'article 515-4 du code civil : —* Cons. que, dans la mesure où les effets légaux de la solidarité, au nombre desquels figure le principe de représentation mutuelle des codébiteurs solidaires, jouent de plein droit, il ne saurait être valablement soutenu que l'article 5 du décret attaqué contreviendrait aux dispositions du second alinéa de l'article 515-4 du même code, en vertu desquelles les partenaires liés par un pacte civil de solidarité « sont tenus solidairement à l'égard des tiers des dettes contractées par l'un d'eux pour les besoins de la vie courante et pour les dépenses relatives au logement commun » ;

*En ce qui concerne l'atteinte à l'adage « Fraus omnia corrumpit » : —* Cons. qu'il ne saurait être valablement soutenu que le décret attaqué qui, comme il a été dit ci-dessus, tend à concilier les droits des partenaires à un pacte civil de solidarité et ceux des tiers, aurait pour objet d'autoriser une application de la règle de droit qui serait contraire à son esprit même ; qu'ainsi, le moyen invoqué doit en tout état de cause être écarté ;

Cons. qu'il résulte de ce qui précède que le Conseil supérieur de l'administration de biens et le Conseil national des barreaux ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'article 5 du décret n° 99-1090 du 21 décembre 1999 ; ... (rejet des requêtes).

[22 octobre 2003. — 1<sup>re</sup>/2<sup>e</sup> sous-sect. réunies. — 248237 —

Groupe d'information et de soutien des immigrés et Ligue des droits de l'homme. —  
Mme de Clausade, rapp. ; M. Stahl, c. du g. ; SCP Waquet, Farge, Hazan, av.].

Requête du Groupe d'information et de soutien des immigrés et de la Ligue des droits de l'homme, qui demandent au Conseil d'Etat :

1<sup>o</sup> d'annuler la décision du ministre de l'équipement, des transports et du logement en date du 2 mai 2002 ainsi que la décision implicite du Premier ministre refusant d'engager la procédure prévue au second alinéa de l'article 37 de la Constitution afin de procéder par décret à la modification de l'article 44 de la loi du 22 mars 1924, en ce qu'elle réserve le bénéfice de la carte « famille nombreuse » de la SNCF aux « seuls citoyens français et originaires des colonies françaises ou des pays du protectorat » ;

2<sup>o</sup> d'enjoindre au Premier ministre de mettre en œuvre la procédure conduisant à la modification des dispositions en cause de l'article 44 de la loi du 22 mars 1924 ;

3<sup>o</sup> de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment ses articles 34 et 37 ; la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son protocole additionnel n° 1 ; le code de l'action sociale et des familles ; la loi du 29 octobre 1921 relative au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général ; la loi budgétaire du 22 mars 1924, notamment son article 44 ; la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 ; le code de justice administrative ;

CONSIDÉRANT d'une part, que l'article 8 de la loi du 29 octobre 1921 relative au nouveau régime des chemins de fer a institué, au bénéfice des familles nombreuses, un régime de réduction sur les tarifs des chemins de fer et en a défini les taux, qui varient selon le nombre d'enfants que compte la famille, ainsi que les modalités, qui se traduisent par la délivrance d'une carte d'identité particulière ; que cet article a été abrogé par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 1<sup>er</sup> décembre 1980 « en tant qu'il règle les taux et les modalités des réductions accordées aux familles nombreuses sur les tarifs de la Société nationale des chemins de fer français » ; que ces taux et modalités sont désormais fixés par l'article 2 du même décret ;

Cons. d'autre part, qu'aux termes de l'article 44 de la loi budgétaire du 22 mars 1924 : « Sous réserve des traités de réciprocité qui existent actuellement ou qui seront passés entre la France et les pays étrangers (...) les réductions sur les prix des transports en chemins de fer prévues au bénéfice des familles nombreuses ne sont applicables qu'aux citoyens français et aux originaires des colonies françaises ou des pays de protectorat » ;

Cons. que le Groupe d'information et de soutien aux immigrés et la Ligue des droits de l'homme ont saisi le Premier ministre, par lettre du 30 janvier 2002 reçue le 4 février 2002, d'une demande tendant à la mise en œuvre de la procédure prévue au second alinéa de l'article 37 de la Constitution, afin de procéder par décret à la modification de l'article 44 de la loi du 22 mars 1924 en tant qu'elle réserve le bénéfice de la carte « famille nombreuse » de la SNCF aux « seuls citoyens français et originaires des colonies françaises ou des pays du protectorat » ; que cette demande a été transmise au ministre de l'équipement, du logement et des transports, qui y a répondu par lettre du 2 mai 2002 ; que les associations requérantes demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, la décision qu'elles estiment contenue dans cette lettre, d'autre part, la décision implicite de rejet résultant de l'absence gardé pendant plus de deux mois par le Premier ministre sur la demande d'abrogation dont il a été saisi ;

*Sur les conclusions dirigées contre la lettre du ministre de l'équipement, du logement et des transports en date du 2 mai 2002 :* — Cons. que cette lettre se borne à faire connaître la position du Gouvernement sur la nécessité de procéder à un réexamen d'ensemble des tarifs sociaux et à expliciter ainsi les motifs du refus tacitement opposé le 4 avril 2002 par le Premier ministre à la demande d'abrogation dont il avait été saisi le 4 février ; qu'ainsi, la lettre du ministre ne revêt pas le caractère d'une décision faisant grief ; que, dès lors, les requérantes ne sont pas recevables à en demander l'annulation ;

*Sur les conclusions dirigées contre la décision du Premier ministre :* — Cons. en premier lieu, d'une part, que l'article 34 de la Constitution, en réservant à la loi la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale, a entendu englober dans ces termes l'ensemble des systèmes de protection sociale, quelles que soient leurs modalités de gestion administrative ou financière et, notamment, sans distinguer suivant que la protection est aménagée au moyen de mécanismes d'assurance ou d'assistance ; qu'ainsi, la détermination des principes fondamentaux de l'aide sociale relève de la loi ; que doivent être rangées au nombre de ces principes la détermination des catégories de personnes appelées à bénéficier d'une prestation sociale ainsi que la définition de la nature des conditions exigées pour son attribution ; que, d'autre part, si la détermination des tarifs applicables aux usagers d'un service public n'est pas au nombre des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution et si, par conséquent, des dispositions imposant des obligations tarifaires à l'exploitant d'un service public ont en principe un caractère réglementaire, il en va différemment lorsque l'Etat, en imposant par voie de mesure générale en faveur de certaines catégories d'usagers des réductions de tarifs à caractère social, entend reconnaître au profit de leurs bénéficiaires le droit à un avantage assimilable à une prestation d'aide sociale ;

Cons. qu'en instituant, au bénéfice des familles nombreuses, un régime de réduction sur les tarifs des chemins de fer, l'article 8 de la loi du 29 octobre 1921 a entendu reconnaître aux intéressés le droit à un avantage devant être regardé, pour l'application de l'article 34 de la Constitution, comme relevant des systèmes de protection sociale ; que les réductions sur les tarifs de transport par chemin de fer sont, au demeurant, mentionnées à l'article L. 112-2 du code de l'action sociale et des familles, dont les dispositions reprennent celles de l'article 20 du code de la famille et de l'aide sociale, comme étant au nombre des mesures ayant pour objet « d'aider les familles « à élever leurs enfants », au même titre que les prestations de sécurité sociale ou les allocations d'aide sociale qui leur sont destinées ; qu'il suit de là que relèvent du législateur, tant le principe de l'institution de réductions tarifaires imposées par l'Etat en faveur des familles nombreuses que la détermination des catégories de personnes susceptibles de bénéficier des avantages sociaux que ces dispositions législatives ont eu pour objet d'accorder ; que, par suite, les dispositions de l'article 44 de la loi du 22 mars 1924 réservant aux nationaux le bénéfice du régime de réduction sur les tarifs des chemins de fer institué en faveur des familles nombreuses ont un caractère législatif ;

Cons. en second lieu, que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la circonstance que des dispositions législatives seraient incompatibles avec un engagement international est sans incidence sur l'étendue du pouvoir dont dispose le Premier ministre, en application des dispositions du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, lesquelles ne lui donnent compétence pour abroger des dispositions contenues dans un texte de forme législative que pour autant qu'elles sont de nature réglementaire ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions litigieuses seraient incompatibles avec les stipulations combinées de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à cette convention est inopérant ;

Cons. qu'il résulte de tout ce qui précède que le Groupement d'information et de soutien des immigrés et la Ligue des droits de l'homme ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision par laquelle le Premier ministre a refusé de faire droit à leur demande tendant à l'abrogation des dispositions qu'ils contestent de l'article 44 de la loi du 22 mars 1924 ; que leurs conclusions à fin d'injonction ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées ;

*Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :* — Cons. que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que le Groupe d'information et de soutien des immigrés et la Ligue des droits de l'homme demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; ... (rejet de la requête).



## 23 – Circulaire du 19 janvier 2006 relative au respect des articles 34 et 37 de la Constitution

20 janvier 2006

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 2 sur 141

# Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

### PREMIER MINISTRE

#### Circulaire du 19 janvier 2006 relative au respect des articles 34 et 37 de la Constitution

NOR : PRMX0609031C

Paris, le 19 janvier 2006.

*Le directeur du cabinet du Premier ministre à Monsieur le ministre d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres et ministres délégués, à l'attention de Mesdames et Messieurs les directeurs de cabinet des ministres*

La pratique consistant à introduire dans les lois des dispositions qui n'ont pas de caractère législatif suscite des critiques régulières, tant de la part des présidents des assemblées, du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat.

Je souhaite attirer votre attention sur les inconvénients qu'elle présente du point de vue de la qualité de nos normes juridiques.

En effet, la définition d'un domaine de la loi résulte du souci du Constituant d'assurer un bon fonctionnement des pouvoirs publics. La méconnaissance de la ligne de partage ainsi tracée ne peut se faire qu'au détriment de l'efficacité de l'action gouvernementale, qui doit rester en charge de déterminer les modalités d'application de la loi.

Le respect de cette ligne de partage constitue, en deuxième lieu, un enjeu démocratique. La représentation nationale doit consacrer ses délibérations à fixer les règles et principes essentiels. Lui soumettre des dispositions qui auraient leur place dans un décret, ou même dans un simple arrêté, ou *a fortiori* des dispositions non normatives, c'est affecter le travail législatif et, finalement, porter atteinte au prestige de la loi.

Enfin, il est clair que le programme ambitieux de réformes de ce Gouvernement ne peut aboutir que si le temps, nécessairement limité, des débats parlementaires est exclusivement dédié à l'examen des dispositions qui relèvent du Parlement.

Je vous demande donc de veiller à ce que les projets de loi dont vous saisissez le Premier ministre en vue de leur transmission au Conseil d'Etat soient exempts de toute disposition réglementaire ou non normative. Le secrétaire général du Gouvernement s'assurera du strict respect de cette instruction. Par ailleurs, je demande que l'avis du Conseil d'Etat soit bien suivi, s'il conduit à disjoindre des dispositions du projet de loi au motif qu'elles ne relèvent pas du législateur.

Enfin, vous n'omettez pas de saisir le cabinet du Premier ministre des projets d'amendement aux textes en discussion, afin que celui-ci en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement s'assure de leur caractère législatif.

P. MONGIN

**24 – Proposition de loi constitutionnelle présentée par M. Jean-Louis Debré  
tendant à renforcer l'autorité de la loi**



N° 1832

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2004.

**PROPOSITION DE LOI  
CONSTITUTIONNELLE**

*tendant à renforcer l'autorité de la loi,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. JEAN-LOUIS DEBRÉ

Président de l'Assemblée nationale.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Déplorée de longue date, l'inflation législative mine l'autorité de la loi. Son aggravation expose le Parlement à un phénomène d'emballement qui aboutit à des calendriers de plus en plus difficiles à maîtriser, et dont l'alourdissement compromet l'accomplissement correct de ses autres missions, en particulier dans le domaine du contrôle de l'action gouvernementale.

Parmi les raisons de cette situation, l'abandon progressif de la distinction entre ce qui relève du domaine de la loi fixé par l'article 34 de la Constitution et ce qui appartient au domaine réglementaire a joué incontestablement un rôle. L'idée, introduite en 1958 dans la Constitution, qu'il appartenait au législateur de fixer les principes de base dans les domaines essentiels et qu'il revenait à l'action gouvernementale d'en réglementer les modalités d'application, a progressivement été perdue de vue. Depuis bien longtemps déjà, les gouvernements successifs par leurs projets, les parlementaires de tout bord par leurs amendements légifèrent trop, avec un souci croissant du détail et de l'ajustement qui n'est pas dans la vocation de stabilité, de clarté et de lisibilité, seule de nature à fonder la force de la loi dans l'esprit du citoyen.

Bien plus, les lois se laissent aller désormais au bavardage, en comportant de plus en plus de dispositions purement déclaratives, voire d'annexes descriptives comportant des objectifs et des principes d'action qui peuvent être gratifiants au niveau programmatique, mais qui n'ont rien à voir avec la responsabilité du législateur et créent même une ambiguïté sur la portée de son intervention. La loi n'a pas pour objet d'affirmer des évidences et des projets politiques, mais de fixer les normes rendant possible la mise en œuvre des objectifs poursuivis. Comme vient de le rappeler opportunément le Conseil constitutionnel : « la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit, par suite, être revêtue d'une portée normative ».

\* \*

\*

Les mécanismes mis en place par la Constitution de 1958 pour assurer la régulation de l'initiative législative se sont révélés inadaptés, au point qu'ils sont pratiquement tombés en désuétude. A cet égard, le pouvoir discrétionnaire et exclusif reconnu au Gouvernement d'opposer l'irrecevabilité législative, comme la lourdeur d'une procédure pouvant aboutir à suspendre le débat pour saisir le Conseil constitutionnel en cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée, ont sans doute joué un rôle dissuasif, au point de ruiner l'objectif de rationalisation poursuivi en ce domaine par la Constitution de 1958.

Pour redonner vigueur à cet objectif, une révision de la Constitution s'impose, de manière à conférer une certaine automaticité au contrôle de l'initiative. Le Constituant de 1958 s'en était remis – il faut le souligner – aux Règlements des assemblées pour assurer un tel contrôle, au regard de la prescription limitant l'initiative financière au sens de l'article 40 de la Constitution. A l'Assemblée, une procédure confiée au président de la commission des finances (pour les amendements) et à une délégation du Bureau de l'Assemblée ainsi qu'au bureau de la commission des finances (pour les propositions de loi et rapports sur ces

propositions) a été mise en place à cet effet et fonctionne dans des conditions globalement satisfaisantes au regard de l'objectif poursuivi.

Sans doute est-il temps de s'inspirer de cette solution, en faisant confiance aux organes parlementaires eux-mêmes pour réguler l'initiative au regard du respect du domaine de la loi et au regard de l'exigence de normativité dont il convient de rappeler à cette occasion, l'exigence constitutionnelle. Tel est le sens de la nouvelle rédaction proposée pour l'article 41 de la Constitution par la présente proposition de loi. Ce nouveau dispositif devra, bien évidemment, être complété pour sa mise en œuvre, par une révision des Règlements des assemblées, en vue de confier, dans ce domaine, aux commissions des lois et à leurs présidents un rôle qui, *mutatis mutandis*, sera identique à celui qui est exercé par les commissions des finances en matière de recevabilité financière. Dans cette nouvelle logique, l'arbitrage éventuellement demandé, en cours de procédure législative, au Conseil constitutionnel, n'a plus d'objet, ce qui entraîne l'abrogation du deuxième alinéa dudit article.

\* \*

\*

Il est exclu de prévoir, pour des raisons tenant à la séparation des pouvoirs, des mécanismes internes de contrôle opposables à l'initiative gouvernementale, qu'il s'agisse des articles des projets de loi ou des amendements dont le Gouvernement est l'auteur. Toutefois, on peut espérer que la modification constitutionnelle proposée devrait, par elle-même, introduire une pratique nouvelle et plus respectueuse, de la part du Gouvernement, de la séparation des domaines de la loi et du règlement, ne serait-ce que par les facultés nouvelles d'intervention qu'elle devrait ouvrir au Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 61 de la Constitution.

Quant à l'exigence normative de la loi – dont il n'y a aucune raison d'exonérer le Gouvernement lui-même – elle serait clairement introduite à l'article 34 de la Constitution, de manière à lui donner un caractère objectif, applicable à tous, sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

### Article 1<sup>er</sup>

Le premier alinéa de l'article 34 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, elle est par nature de portée normative. »

### Article 2

L'article 41 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 41.* – Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne peuvent être mis en discussion, lorsqu'ils ne relèvent pas du domaine de la loi, lorsqu'ils sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38, ou lorsqu'ils sont dépourvus de portée normative. »

Composé et imprimé pour l'Assemblée nationale par JOUVE  
11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS

Prix de vente : 0,75 €  
ISBN : 2-11-118761-5  
ISSN : 1240 – 8468

En vente au Kiosque de l'Assemblée nationale  
4, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 61 21

---

N° 1832 – Proposition de loi constitutionnelle tenant à renforcer l'autorité de la loi (M. Jean-Louis debré)

**25 – Proposition de résolution présentée par M. Jean-Louis Debré tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement afin de faire respecter le domaine de la loi**

Document  
mis en distribution  
le 18 janvier 2006



N° 2791

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2006.

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

*tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement  
afin de faire respecter le domaine de la loi,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. JEAN-LOUIS DEBRÉ,  
Président de l'Assemblée nationale.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

CHERS COLLEGUES,

Mieux faire respecter, tant par les députés que par le Gouvernement, le principe de la séparation des domaines de la loi et du règlement me paraît l'un des moyens de recentrer la procédure législative sur l'essentiel.

Le mécanisme de l'article 41 de la Constitution et de l'article 93 du Règlement, permet au Gouvernement – et à lui seul – d'opposer l'irrecevabilité aux propositions ou aux amendements contraires à ce principe. Il prévoit une série de consultations qui se sont révélées à l'usage très difficiles à mettre en œuvre, tout particulièrement lorsque le Président de l'Assemblée ne partage pas l'avis du Gouvernement. À la discrétion du Gouvernement et fragilisée par ces consultations successives, cette procédure est tombée quasiment en désuétude, contrairement aux procédures du Règlement qui assurent un strict contrôle de la recevabilité financière.

Au fil des années, la distinction entre les domaines de la loi et du règlement s'est donc étiolée, contribuant ainsi à l'inflation législative et à la multiplication d'amendements sans rapport avec la loi.

Une solution radicale à cette dérive serait d'établir une procédure d'irrecevabilité aussi rigoureuse que celle établie par l'article 40 de la Constitution et l'article 92 du Règlement, à savoir une procédure d'examen systématique des initiatives parlementaires préalablement à leur dépôt. Tel est l'objet de la proposition de loi constitutionnelle (n° 1832) que j'ai déposée le 13 octobre 2004. Cependant, une révision de la Constitution limitée à ce seul objet n'est pas envisageable – surtout sous la forme d'une proposition qui implique une ratification par référendum – et les solutions les plus rigoureuses ne sont pas les seules efficaces lorsqu'il s'agit de corriger de mauvaises habitudes.

En outre, cette initiative ne permettrait de toute façon pas de mettre un terme aux errements imputables au Gouvernement lui-même.

Le dispositif que je propose aujourd'hui ajouterait et combinerait aux dispositions actuelles des mécanismes pariant davantage sur l'incitation et la pédagogie que sur la contrainte.

Il s'agirait, en premier lieu, de passer au crible les projets de loi afin que le Gouvernement ne soit plus totalement à l'abri de toute forme de contrôle parlementaire, s'agissant de ses propres initiatives. Le Conseil constitutionnel a ouvert une voie en déclassant d'office, par sa décision du 21 avril 2005 sur la loi relative à l'avenir de l'école, des dispositions de nature réglementaire. Depuis cette décision, on peut considérer que le principe de séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement n'a plus pour seule raison d'être la protection du champ de compétence du Gouvernement mais constitue désormais une norme garantissant la qualité de la loi et qu'il est à ce titre opposable au Gouvernement.

S'il n'est pas question de censurer les initiatives du Gouvernement au stade de leur phase parlementaire, plus de transparence et de publicité peuvent jouer un rôle dissuasif.

Ce contrôle serait confié à la commission des lois qui serait chargée, pour chaque projet de loi, d'émettre un avis sur le caractère législatif ou réglementaire des propositions du Gouvernement. Il appartiendra à la commission des lois de déterminer si cette compétence peut être exercée par son président ou si elle doit être dévolue à l'un ou certains de ses membres (bureau, vice-président,...). Matériellement, cet avis – qui n'a pas vocation à être longuement argumenté – serait annexé au rapport de la commission compétente au fond.

En second lieu, dans le même esprit de transparence, le Président de l'Assemblée et le Gouvernement disposeraient de la possibilité de consulter – au cas par cas – le président de la commission des lois afin de déterminer le caractère législatif ou réglementaire d'un amendement. Cette consultation n'aurait donc pas la même portée que la procédure de recevabilité financière. Elle ne serait pas systématique et ne déboucherait pas non plus directement sur une sanction, mais pourrait dans la pratique s'articuler à la procédure prévue par l'article 93. Un amendement jugé de caractère réglementaire par le président de



la commission des lois risquerait davantage de subir la sanction prévue à l'article 41 de la Constitution.

Sur le plan pratique, cette consultation se ferait avec un formalisme minimal. Les amendements seraient transmis au président de la commission des lois avant leur discussion en séance publique et ce dernier ferait connaître son avis par un simple visa. Il appartiendrait au Président de l'Assemblée nationale et au Gouvernement d'en tirer les conséquences. Les présidents de séance, pour leur part, auraient la faculté de mentionner cet avis au moment de l'appel de l'amendement.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Article unique

- ① Après l'article 92, il est inséré un article 92-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 92-1. – 1.* La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, avant le commencement de la discussion d'un projet de loi ou d'une proposition, émet un avis sur le caractère législatif ou réglementaire des dispositions de ce texte. Cet avis est annexé au rapport de la commission saisie au fond.
- ③ 2. Le Président de l'Assemblée nationale ou le Gouvernement peut consulter le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le caractère réglementaire ou législatif d'un amendement avant le commencement de sa discussion en séance publique. »

---

N° 2791 – Proposition de résolution tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement afin de faire respecter le domaine de la loi

## 26 – Extrait du rapport public du Conseil d'Etat 2005

Comme les années précédentes l'Assemblée générale a eu à se prononcer sur la répartition des compétences entre loi et règlement. Elle a considéré que le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) ne pouvaient être rattachés à une catégorie existante d'établissements publics nationaux ayant une spécialité analogue et soumis à des règles communes d'organisation et de fonctionnement. Elle a estimé que devaient en conséquence figurer, dans la partie législative du Code de la recherche, l'ensemble des règles constitutives de ces établissements. À l'issue de l'examen, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, d'un projet d'article abaissant l'âge de la retraite pour les fonctionnaires de l'État ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière, l'Assemblée générale a disjoint des dispositions tendant à insérer, pour les fonctionnaires de l'État, dans la partie législative du Code des pensions civiles et militaires, les règles relatives aux durées de cotisation, à l'âge de début d'activité et à l'âge de départ à la retraite, qui ne relèvent pas du domaine de la loi dès lors

que la durée de cotisations des fonctionnaires ne touche pas aux « garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires » ni aux « principes fondamentaux de la sécurité sociale » au sens de l'article 34 de la Constitution. L'Assemblée générale a adopté un projet d'article qui, pour l'essentiel, reprend le cadre général applicable aux ressortissants de l'assurance vieillesse.

L'Assemblée générale a eu enfin à se prononcer sur le caractère législatif ou réglementaire de dispositions du projet d'ordonnance sur les contrats de partenariat. Alors que le principe de libre administration impose de reconnaître au législateur une large compétence en ce qui concerne les contrats de partenariat des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, en revanche, pour les contrats de partenariat de l'État et de ses établissements publics, il a paru possible de renvoyer un certain nombre de dispositions à un texte réglementaire, sans toutefois estimer que l'ensemble de la matière était réglementaire, à la différence de ce que la jurisprudence a décidé pour les marchés publics soumis au Code des marchés publics. Ainsi les dispositions relatives à la définition de l'objet des contrats, à la détermination des hypothèses dans lesquelles ils pouvaient être conclus, aux cas dans lesquels les opérateurs économiques se voient interdire de concourir, aux conditions dans lesquelles les contrats peuvent prévoir que leurs titulaires disposeront, en cas d'occupation du domaine public, de droits réels, sur les ouvrages et équipements qu'ils réaliseront ont été regardées comme relevant du domaine législatif. En revanche, les dispositions relatives à la passation des contrats et aux clauses qui doivent obligatoirement y figurer n'ont pas été regardées, globalement, comme législatives et n'ont donc été exposées avec précision dans l'ordonnance, que pour les contrats des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Enfin, pour les contrats de l'État et de ses établissements publics, seules ont été maintenues dans l'ordonnance les dispositions indiquant les principes fondamentaux applicables à la passation des contrats de partenariat. Les contrats des établissements publics de santé et ceux des GIP ont été traités comme les contrats de l'État.

## 27 – Extrait du rapport public du Conseil d'Etat 2006

La première série de remarques concerne la répartition, comme les années précédentes, des compétences entre la loi et le règlement. Elle a eu, en particulier, à relever que plusieurs établissements publics dont la création était prévue par un projet de loi pouvaient être rattachés à une catégorie existante d'établissements publics nationaux ayant une spécialité analogue et soumis à des règles communes d'organisation et de fonctionnement, ce qui lui a donné l'occasion de préciser ces notions. C'est ainsi qu'elle a constaté que l'établissement public chargé de la gestion des parcs naturels marins se rattachait à la catégorie, existante, des établissements publics qui ont en charge la gestion et l'aménagement des parcs nationaux, comme en témoigne la très grande similitude de leurs règles constitutives. De même, le Conseil d'État a disjoint les dispositions qui, dans le projet de loi de finances, portaient création d'un établissement public national ayant pour mission de promouvoir le sport et la pratique sportive par l'attribution de concours financiers, dès lors que plusieurs établissements publics nationaux, tels le Centre national de cinématographie, le Centre national du livre et le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, avaient également pour mission de contribuer à promouvoir des activités par l'attribution de concours financiers, ce qui constitue une spécialité analogue. Il a également disjoint les dispositions qui prévoyaient la création d'une « Agence nationale de la recherche » et d'une « Académie de la technologie », dès lors que d'autres établissements publics existants ayant une spécialité et des règles de fonctionnement analogues permettent de considérer que la catégorie d'établissements publics à laquelle se rattacheraient ces établissements existe déjà.

## 28 – Extrait des actes du colloque tenu à Aix-en-Provence en 1977 sur le domaine de la loi et du règlement

### RAPPORT DE SYNTHÈSE

par Jean RIVERO

Professeur à l'Université de Paris II

---

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, il n'y a pas de genre plus faux que l'exercice nommé rapport de synthèse. Un rapport de synthèse ne peut pas espérer résumer, en une vingtaine de minutes, ce qui s'est dit de solide et de neuf pendant deux journées de rapports et de débats. Un rapport de synthèse ne peut pas non plus s'élever à la hauteur à laquelle doit se situer une synthèse, parce qu'une synthèse demande du temps : il faudrait, dans tout colloque, ménager entre le dernier rapport d'analyse et le rapport de synthèse, une journée qui pourrait être agréablement occupée à la promenade pour les colloquants et au travail pour le rapporteur de synthèse. Ce n'est malheureusement pas encore la technique des colloques.

Pourtant, il faut un rapport de synthèse. Quelle que soit la séduction d'un colloque, et Dieu sait si celui-ci fut séduisant, un colloque n'est pas une sirène, il ne doit pas se terminer en queue de poisson. Il faut un point final, et quelqu'un pour le mettre. Le Président Debbasch a bien voulu vous rappeler que j'étais le dernier nommé des chargés de cours à la Faculté de Droit d'Aix-en-Provence : sur le petit navire qu'est notre collectivité, le sort tomba sur le plus jeune et voilà pourquoi je m'exécute.

Je voudrais, au seuil de ce rapport, emprunter le vocabulaire théologique autorisé par ce cadre monacal, autorisé aussi par la présence de mon éminent collègue, le Président Foyer, familier de ce vocabulaire, et commencer par une confession accompagnée d'un acte de contrition imparfaite. Je fais partie, en effet, de ces juristes qui, au lendemain de la promulgation de la Constitution de 1958, ont cru naïvement, à la lecture des arti-

cles 34 et 37, que quelque chose de fondamental avait changé dans notre ordre juridique. J'ai cru, comme quelques autres, à une révolution juridique, à une nouvelle définition de la loi, à l'émergence du règlement au niveau de la norme inconditionnée ; j'ai cru à une révolution politique, à une redistribution du pouvoir normatif au bénéfice du Gouvernement.

Nous avions quelques excuses : après tout, notre ami le Professeur Cappelletti tout à l'heure encore, prononçait les mots de révolution, de changement révolutionnaire ; si nous fûmes dans l'erreur, d'autres y furent avec nous. Absents du séraï d'ailleurs, nous ne pouvions pas savoir ce que M. Janot nous a révélé, à savoir que l'origine de cette réforme, c'était les conversations et les réflexions de quelques jeunes et éminents membres du Conseil d'Etat au sein de leur bibliothèque. Nous lisions les deux articles dans leur contexte, un contexte qui semblait fondé sur une volonté globale de limitation de la souveraineté parlementaire. Rapprochée de celle d'autres articles, la lecture des articles 34 et 37 prenait une résonance quasi-révolutionnaire. La procédure d'élaboration de la loi, le rôle de la motion de censure, jouaient dans le même sens de limitation de la souveraineté parlementaire. Enfin, la création même du Conseil constitutionnel rappelait au souverain qu'il y avait au-dessus de lui une norme. Tout cela nous paraissait constituer un ensemble dans lequel les articles 34 et 37 prenaient leur place et leur signification.

Certains en ont gémi, je n'ai pas été du nombre. Le souvenir des poisons d'un système dont je n'avais guère connu les délices m'empêchait de me joindre à un chœur majoritaire largement fourni et qui, fidèle au mythe rousseauiste de la loi infailible et nécessairement bienfaisante parce qu'elle est l'expression de la volonté générale, me paraissait un peu dépassé. Je ne croyais pas davantage à la malaisance inéluctable d'un pouvoir réglementaire essentiellement préoccupé de brimer ses assujettis. Mais quelle que fût notre réaction, favorable ou défavorable, nous pouvions légitimement, je le crois, et c'est ici que mon acte de contrition devient imparfait, penser que dans le système mis en place, les articles 34 et 37 constituaient une remise en cause profonde de tous les principes que nos maîtres nous avaient enseignés.

Vingt ans après, pour emprunter un titre à Alexandre Dumas, nous sommes obligés de constater que nous nous étions trompés : il n'y a pas eu de révolution. Il y a eu du nouveau cependant ; de ce nouveau nous n'avions, je crois, pas pris très exactement la mesure. Grâce à ce colloque, nous pouvons maintenant donner une réponse à la question que nous nous posions avant lui : qu'y a-t-il de changé depuis que les articles 34 et 37 sont entrés en vigueur ? Un bilan de l'évolution, une explication de cette évolution et peut-être une tentative de jugement, voilà, me semble-t-il, trois des éléments que ce colloque autorise.

Un bilan d'abord. Certes, on peut déplorer quelques lacunes dans notre bilan et le Professeur Eisenmann, avec sa lucidité critique, le faisait à l'instant même : nous avons peu parlé de l'article 21, nous avons peu élu-

cidé le problème de la nature profonde du règlement organique, c'est vrai. Mises à part nos quelques défaillances collectives, il faut tout de même reconnaître que notre bilan nous révèle un matériau exceptionnellement riche. Nous avons entendu les pères fondateurs nous expliquer ce qu'avaient été leurs projets : nous connaissons grâce à eux la genèse de la réforme. Nous avons entendu d'autre part les représentants les plus qualifiés des deux parties qu'elle mettait en présence : les Assemblées, le Gouvernement. Les trois juridictions suprêmes, Conseil d'Etat, Cour de Cassation et la dernière venue, le Conseil constitutionnel, nous ont donné leur point de vue, et nous venons d'avoir enfin l'inappréciable recul de la comparaison grâce au passionnant rapport de Mauro Cappelletti.

Au terme de ce bilan, la conclusion, me semble-t-il, s'impose : la révolution était possible, la révolution n'a pas eu lieu.

Elle n'a pas eu lieu d'abord parce que peut-être avions-nous insuffisamment, en 1958, pris la mesure de tout ce qui, dans la situation antérieure, avait préparé la nouvelle orientation. Césure ou développement d'un processus logique déjà largement engagé ? On peut à tout le moins se poser la question. Depuis longtemps, en effet, nous possédions en France l'idée d'un pouvoir réglementaire inclus dans la notion d'exécution des lois. Alors que, dans nombre de pays étrangers, le pouvoir normatif appartient dans son entier au Parlement, nous avons admis, nous, depuis toujours, que la notion d'exécution des lois conférait à l'exécutif une part propre de pouvoir normatif. Nous savions aussi que la notion de pouvoir réglementaire s'exerçant en dehors de l'exécution d'une loi déterminée faisait partie de notre tradition nationale : l'arrêt Labonne, l'arrêt Heyriès nous l'avaient appris de longue date. Un pouvoir de réglementation inhérent à la fonction exécutive, c'est une des données de notre tradition constitutionnelle. Et nous savions encore qu'un Parlement engorgé par la multiplication de la production normative nécessaire à l'extension des attributions de l'Etat ne pouvait plus, depuis 1924, suffire à sa fonction d'édition de la norme, qu'il lui fallait de temps à autre, pour éviter l'engorgement, procéder à la délégation, et c'était la procédure du décret-loi. Nous le savions d'autant mieux qu'en 1946, le constituant avait entendu mettre un terme à ces délégations. Or, malgré la prohibition constitutionnelle, la nécessité avait été la plus forte et sous des formes nouvelles, dont la forme originale de la loi de 1948, introduisant l'idée d'un « domaine réglementaire », on avait vu s'élargir le cadre des pouvoirs normatifs de l'exécutif. Tout cela aurait dû être plus présent à nos mémoires, et à la lumière de cet ensemble de précédents, la « révolution » de 1958 s'inscrivait dans une certaine continuité.

Ce que nous ne pouvions deviner, par contre, et ce qui s'est imposé ici, c'est l'accord qui devait se réaliser entre les deux parties en présence, assemblée-gouvernement, et entre les deux juridictions responsables de la mise en œuvre des articles, pour éviter la rupture brutale avec le système antérieur et pour transformer la césure en une continuité.

Accord entre les deux parties d'abord — ici les chiffres sont significatifs. On nous en a fourni beaucoup : il y a les chiffres des lois votées depuis 1958 et qui ne sont pas tellement inférieurs à ceux des lois votées anté-

Il n'y a pas eu de révolution, tout au plus une nouvelle technique de partage qui prenait le relais des techniques tâtonnantes antérieures. En l'état actuel des choses, on peut peut-être — je me hasarde ! — résumer ainsi la situation : un partage sans doute, mais un partage qui fait à la loi une part beaucoup plus large que celle que nous avions initialement envisagée et qui semblait découler des termes de l'article 34. Un partage, en second lieu, dont le tracé demeure incertain parce que les critères en sont vagues : M. Guillaume, ce matin encore, parlait des cas dans lesquels on censure un « écart » parce qu'il est « inacceptable » : écart inacceptable laisse entendre qu'il y a des écarts acceptables ; c'est donc dire que la ligne de partage reste incertaine. Un partage, en troisième lieu, susceptible d'être remis en question, soit par l'accord des deux parties, soit au contraire par leur désaccord, le Gouvernement reprenant ce qu'il a concédé. Enfin, on pourrait peut-être ajouter : un partage qui s'impose de façon relativement plus rigoureuse aux préparateurs de projets de textes (je pense notamment aux codificateurs) ou encore aux juridictions qui les censurent qu'aux autorités directement concernées par lui, Gouvernement et Parlement, car leur accord peut le mettre en échec alors que ceux qui ne sont que les simples exécutants, les applicateurs de la règle, sont tenus de tenter d'en faire une application aussi stricte que possible. Si bien que la fonction politique, qui était initialement celle du partage, semble s'être singulièrement atténuée, alors que sa fonction technique, elle, subsiste.

## II

Pas de révolution, pourquoi ?

Après le bilan, voici une tentative d'explication : il me semble que, des éléments qui nous ont été fournis ici, trois directions principales se dégagent.

La première c'est la **résistance des choses à la révolution**. Ce matin, notre ami Boulouis nous rappelait l'unité du processus normatif. Entre le principe et sa mise en œuvre, où se trouve la césure ? Que de fois la mise en œuvre trahit le principe, que de fois le principe sans mise en œuvre demeure nu, insusceptible de toute signification concrète ! Beau coup de témoignages en ont été donnés ici. A vouloir découper dans le processus normatif ces deux tranches, on se heurte à une difficulté évidente. Il est clair, bien entendu, qu'il y a des questions importantes, fondamentales dans l'élaboration d'un texte, qu'au fur et à mesure que la norme se concrétise, des seuils se franchissent. Mais où marquer la ligne de partage exacte entre le principe, et sa traduction dans les applications qui peuvent en être faites au stade de la mise en œuvre ? La distinction mise en œuvre - mise en cause répond à une certitude, mais, entre les deux, où marquer exactement, encore une fois, la ligne de partage ? Toutes les difficultés du découpage auxquelles sont confrontés les codificateurs et auxquelles il a été maintes fois fait allusion, difficultés qui alimentent pour l'essentiel les avis des formations consultatives du Conseil d'Etat — là aussi, les chiffres sont éloquents — montrent qu'à l'épreuve, tout se tient, que pour reprendre encore une formule vedélienne, « tout est dans tout et

riurement. Simple donnée quantitative, mais qui a tout de même sa signification. Il y a aussi les chiffres des recours aux procédures destinées à bloquer les tentatives du législatif pour empiéter sur l'exécutif, pour sortir de sa mission, et ces chiffres, vous vous en souvenez, sont finalement singulièrement faibles, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de l'article 41, qu'il s'agisse de celle de l'article 37 § 2, sous une réserve que nous retrouverons tout à l'heure. De la tolérance du Gouvernement, maître du déclenchement des deux procédures, nous avons compris les causes, et pourquoi les fameux verrous que l'on a évoqués, laissaient si souvent la porte de communication entr'ouverte entre les deux domaines.

Nous avons également une pleine connaissance, maintenant, de l'action des deux juges. L'effacement qui, en dépit des nuances que l'on marquait tout à l'heure, reste extrêmement net, de la différence entre les principes fondamentaux et les matières dans lesquelles la loi fixe les règles, a unifié l'interprétation du texte autour de l'idée simpliste déjà évoquée à plusieurs reprises : ce qui est le plus important va au législateur, c'est la mise en cause ; ce qui l'est moins, qui n'est que la mise en œuvre, relève du domaine réglementaire. D'autre part, l'accord des deux juridictions s'est fait également sur les références à l'état antérieur du droit, référence qui, dans nombre de cas, a pu jouer en faveur du pouvoir réglementaire, mais qui souvent aussi a joué au profit du législateur. Continuité encore en ce qui concerne la découverte d'autres titres de compétence du législateur que l'énumération de l'article 34, et le retour à cette idée qu'il faut dans un Etat un pouvoir souverain, qu'il faut, en dehors même de cas qui ont été expressément prévus par la Constitution, que, parfois, dans une situation imprévue, il y ait une autorité qui puisse trancher sans partage, autorité qui, dans notre tradition constitutionnelle, ne peut être que le législateur. La pratique, discutable sans doute, mais fréquente, des lois de validation montre bien cette nécessité qu'à un certain moment, dans une situation devenue inextricable, quelqu'un tranche.

Au fond, nous avions pensé initialement que le partage des compétences tel qu'il était conçu dans la Constitution, instaurait deux catégories matérielles, objectivement définies. Or il apparaît que la pratique tend à les transformer, pour reprendre une formule empruntée au Doyen Vedel, en deux catégories fonctionnelles, le Gouvernement baptisant législatif, avec l'accord du Parlement, ce qu'il juge utile de faire voter par celui-ci, un peu comme le célèbre frère Goramflot baptisait carpe le canard qu'il désirait manger en carême.

Pour rester dans les comparaisons gastronomiques, je dirais que nous pensions que l'écuyer tranchant découperait la volaille normative selon ses articulations naturelles, le réglementaire et le législatif définissant les membranes soigneusement détachés de l'ensemble. Nous nous trouvons en présence, le plus souvent, d'un maître d'hôtel beaucoup plus fruste, qui, lui, découpe selon les nécessités du moment, à la scie, les parts à faire dans la masse globale du pouvoir normatif, de façon à servir à chacun de ses clients une portion équilibrée.

réciroquement », et qu'il est extrêmement difficile de marquer les seuils. Tout se tient : la règle et sa sanction — c'est le problème des sanctions correctionnelles attachées à des matières apparemment réglementaires. Tout se tient : rares sont les matières théoriquement réglementaires qui ne touchent pas à une liberté, à la propriété. L'exemple de la procédure civile, matière intégralement réglementaire, est caractéristique : il a tout de même fallu, par moment, donner la parole au législateur parce qu'il y avait un certain nombre de cas dans lesquels on touchait à des principes fondamentaux. Si bien qu'on peut se demander, avec le Professeur Eisenmann, si, en définitive, le règlement entièrement autonome, celui qui ne trouverait au-dessus de lui aucune règle supérieure ne relève pas du mythe et si le règlement ne demeure pas fondamentalement, malgré l'article 37, un acte au-dessus duquel il y a toujours des normes supérieures.

Résistance des choses, résistance aussi des hommes, ou plutôt des mentalités. Qui dira, dans un vieux pays comme le nôtre, la force de la tradition, pour ne pas dire de l'habitude ? On a beau regarder autour de soi, dans le temps et dans l'espace, sauf peut-être à étendre son regard jusqu'à la Chine — mais encore je n'en jurerai pas ! — il n'y a pas de révolution administrative. Après la table rase de 89, on voit reparaître l'appareil administratif du XVIII<sup>e</sup> siècle, et ce n'est pas étonnant au fond, car les hommes qui font les révolutions sont marqués par la formation qu'ils ont reçue, ils traînent avec eux un vocabulaire, des concepts fondamentaux que l'on n'abandonne pas facilement. Je n'en prendrai qu'un exemple, l'exemple des contraventions : le Conseil constitutionnel a considéré qu'il fallait donner aux contrevenants la garantie de l'intervention du législateur s'ils encouraient une peine de prison. Parce que le législateur, c'est le gardien, c'est le garant des libertés. Oui, mais si le législateur, depuis l'ordonnance de 1958 posant les nouvelles règles du droit pénal avait bien voulu abaisser le niveau des peines de prison attachées à la contravention et les ramener de deux mois, avec cumul possible, à son niveau antérieur qui était de trois jours, je pense qu'il ne serait pas très grave d'abandonner la matière des contraventions à la compétence du pouvoir réglementaire. En l'espèce, c'est le législateur, auquel on fait toujours confiance en vertu de la tradition — et le Conseil constitutionnel n'y a pas manqué dans sa fameuse décision — c'est le législateur qui est coupable de la gravité qui s'attache au transfert du pouvoir réglementaire de la détermination des peines contraventionnelles.

Résistance des mentalités qui traînent (et certaines sont bonnes) un ensemble d'habitudes héritées de notre tradition constitutionnelle. Et puis, en troisième lieu, résistance des événements.

On a employé, pour caractériser l'article 34 et l'article 37, les mots de « parlementarisme rationalisé ». La formule, vous vous en souvenez, a son origine dans les constitutions dites de l'Europe nouvelle, celles qui au lendemain de la guerre de 1914 entreprirent de donner au parlementarisme des formes plus satisfaisantes. Le parlementarisme rationalisé répondait à une structure de pluralisme, à des parlementaires élus le plus souvent à la représentation proportionnelle, largement ingouvernables — l'Allemagne,

de Weimar en a fourni le triste témoignage. C'était l'hypothèse de départ sur laquelle se fondait la réforme des articles 34 et 37. Armer l'exécutif contre l'ingouvernabilité d'un parlement désagrégé, c'était ce qu'avaient voulu, à juste titre, les instigateurs des articles 34 et 37. Or, il s'est passé, par un phénomène irréductible à l'analyse juridique, bien sûr, que nous avons vu s'implanter chez nous ce que l'Angleterre connaissait de longue date, et ce qui expliquait et explique toujours l'extraordinaire prolifération outre-Manche de la législation déléguée : une majorité entièrement solidaire du Gouvernement, liée à lui par l'unité de parti, pour le meilleur et pour le pire. En présence d'une majorité qui n'avait rien à refuser à son gouvernement, l'appareil de défense se révélait totalement inutile. Un fait remarquable, et qui d'ailleurs a été signalé, c'est que, si faible qu'ait été le nombre de conflits recensés entre les assemblées et le Gouvernement, c'est devant le Sénat, moins docile et moins constant dans sa fidélité gouvernementale, que les conflits se sont élevés le plus souvent. La solidarité majorité-gouvernement a relégué au second plan des outils qui étaient faits pour encadrer une majorité indocile et qui devenaient parfaitement inutiles dès lors que l'on se trouvait en présence d'une majorité intégralement docile. Si bien que le Gouvernement, comme le rappelait ce matin Jean Boulois, a pu juger plus facile de faire trancher par la majorité, sans débats, sans conflits, des problèmes qui, au plan réglementaire, auraient opposé dans des luttes au couteau les différents ministères, sans même parler de celui qui dispose de l'arme la plus efficace, c'est-à-dire les finances, ou qui auraient exigé à tout le moins, entre eux, d'interminables concertations difficiles à arbitrer.

L'hypothèse de départ ayant disparu, le recours à la voie législative devenait plus facile, dans bien des cas — sans même parler de l'avantage de la couverture politique fournie par le Parlement — que l'utilisation de la voie réglementaire.

Il y a autre chose encore : dans le cadre tracé en 1958, le Gouvernement devient le principal initiateur de la loi. A l'origine de la loi, c'est le projet qui, le plus souvent, remplace la proposition. Or le projet, de qui émane-t-il ? Très exactement, des mêmes qui auront à élaborer le règlement, c'est-à-dire, réserve faite évidemment des amendements, des modifications que le débat parlementaire pourra faire naître, mais que les armes données au Gouvernement réduisent au minimum, essentiellement des bureaux. La législation, le plus souvent, a été conçue, a été élaborée, a été pensée dans un cadre administratif ou dans un cabinet ministériel, c'est-à-dire par des hommes qui auront eux-mêmes à appliquer la loi qu'ils auront préparée, donc à faire les règlements destinés à la compléter. Alors, pourquoi les astreindre à cette dichotomie qui complique leur tâche ? pourquoi ne pas laisser le Parlement — le rappel des propos du Président Pompidou est à cet égard particulièrement caractéristique — pourquoi ne pas laisser le Parlement statuer sur un texte global dans lequel le réglementaire et le législatif ne seront pas autrement spécifiés ? A quoi s'ajoute que, dans le cadre d'une élaboration ainsi confiée essentiellement à des administrateurs, les observations que présentait ce matin M. Latournerie,



prennent toute leur valeur. L'insuffisance trop fréquente de juristes au sein des équipes de préparation des textes aboutit nécessairement à faire apparaître comme chinoïseries byzantines toutes ces histoires de partage (mais non, ça ne nous intéresse pas, ce qu'on veut, c'est des textes qui nous permettent d'aller de l'avant !); le technicien, pour ne pas dire le technocrate, est peu sensible aux découpages que le juriste estime nécessaires. Et même pour le juriste, la peur du contentieux joue son rôle, car le contentieux, c'est toujours un ennui, c'est toujours une complication administrative : on l'évite en coulant du réglementaire dans le cadre de la loi.

### III

Ainsi, tout a convergé dans le même sens : la nature des choses, la nature des hommes, le cours des événements. La révolution possible s'est révélée difficile à mettre en œuvre, finalement inutile : elle n'a pas eu lieu. Voilà ce que j'ai retenu, du moins, comme éléments d'explication apportés par ce colloque. Et peut-être, peut-être maintenant, en terminant, tenter de formuler, sur ce qui s'est passé, quelques éléments de jugement. Car enfin, si la révolution n'a pas eu lieu, il reste une nouvelle méthode de partage des responsabilités du législateur et de l'exécutif, il reste, malgré tout, la nécessité, dans l'élaboration du texte, de se poser la question : législatif ou réglementaire ?

Alors, que vaut le système adopté ?

Ces éléments de jugement, je les chercherai dans quatre directions principales.

Tout d'abord, au point de vue de la technique juridique, je tirerai une première conclusion de nos débats et c'est une conclusion modeste : c'est la **vanité de nos gloses** ; nous glosions sur des textes que nous considérons, dès qu'ils sont imprimés au Journal Officiel, qu'ils soient constitutionnels ou législatifs, comme des sortes de vérités éternelles, gravées sur le marbre, qui recèlent, dans leurs mots, des richesses qu'il nous appartient d'en extraire. Et puis, nous apprenons qu'on a mis « principes fondamentaux » parce qu'on était tout de même un peu effrayés par la longueur de la liste — et nous, nous avons tiré de « principes fondamentaux », par opposition à « règles », tout un ensemble de conséquences savantes — à partir de mots nés du hasard et de l'improvisation. Il y a, me semble-t-il, entre la glose à laquelle nous procédons et l'objet auquel nous l'appliquons, un décalage qui devrait nous inciter, nous juristes, à une certaine circonspection dans la pesée que nous faisons des mots.

Seconde réflexion, et elle se rattache d'ailleurs à la première, c'est la difficulté, avec les mots, d'atteindre la réalité. Et c'est au fond la difficulté permanente que pose l'édiction de la règle de droit. Nous sommes obligés, avec nos mots, de transposer dans l'abstraction du mot les réalités concrètes que nous voulons cerner. Or, dès qu'il s'applique à des ensembles complexes, le mot a de la peine à les serrer : « garanties fondamentales », « principes fondamentaux », formules, mais quel est le contenu réel que l'on peut mettre dans ces formules ?

Le résultat, et c'est une dernière remarque, c'est que cette obsession qui est la nôtre, à nous juristes de droit administratif plus spécialement, de la recherche du critère, de la recherche du signe objectif, qui va permettre à tout coup, à coup sûr, de départager le juste et l'injuste, le blanc et le noir, la compétence judiciaire et la compétence administrative, le droit public et le droit privé, le législatif et le réglementaire, que cette recherche du critère, l'objet de notre attention passionnée et exclusive, est peut-être une recherche vouée a priori à l'échec, et que la directive ou le standard qui laisse évidemment sa place à l'appréciation subjective, répond mieux à la nature des choses que le critère qui cherche des limites certaines dans un domaine qui n'en comporte pas nécessairement et où les transitions sont plus fréquentes que les frontières.

Après ces quelques observations que l'on peut appeler, présomptueusement, techniques, quelques éléments de jugement beaucoup plus terre à terre et qui descendent à la pratique. J'ai été extrêmement heureux ce matin, d'entendre le Professeur Bonassies faire intervenir dans ce colloque ce personnage qui n'est jamais représenté dans aucun colloque scientifique et que j'ai personnellement la manie, depuis de longues années, d'essayer d'introduire, je veux dire l'administré, le justiciable, le citoyen, celui qui est en définitive la finalité de tout l'appareil, celui pour lequel tout cet ensemble si passionnant, si intéressant à étudier en lui-même, celui pour lequel tout cet ensemble existe et sans lequel il n'offrirait aucune espèce d'intérêt ou d'utilité ; car en définitive, le droit est fait pour être vécu, il est fait pour être appliqué par les hommes, de même que la juridiction est faite pour le justiciable, et l'administration pour l'administré.

Alors, du point de vue terre à terre de celui qui a à prendre connaissance des textes, je me demande dans quelle mesure la réforme qui oblige à chercher dans la partie réglementaire du code les compléments de la partie législative et à rapprocher l'article L de l'article R et peut-être même de l'article D, je me demande dans quelle mesure la réforme qui soumet le citoyen à une loi dont il peut mesurer la portée parce que le règlement devra la compléter, je me demande dans quelle mesure cette réforme répond au critère, qui, j'ai la naïveté de le penser, devrait être celui de toute bonne réforme et n'est à peu près le critère d'aucune, je veux dire le critère de la simplification. Toute bonne réforme devrait être simplificatrice. Connaissiez-vous beaucoup de réformes, hormis la création de la carte orange par la R.A.T.P., qui ne soit pas au contraire, une réforme complexifiante ? La réforme des articles 34 et 37 pêche, peut-être, par complexification d'une matière qui, déjà, n'était pas facile, et elle renforce cette présomption qui tend à se substituer à celle qui avait cours antérieurement : « nul n'est censé en mesure de connaître la loi »...

Difficulté pour le citoyen, difficulté aussi pour le rédacteur du texte ; car le danger, c'est que le rédacteur du texte, aux prises avec l'opération de dissection qui a été tant de fois évoquée, risque peut-être de devenir moins soucieux du fond que de la catégorie dans laquelle devra s'insérer la disposition qu'il élabore. On peut se demander si toute la subtilité, toute l'intelligence, toute la finesse d'analyse utilisés pour déterminer dans l'élabora-

tion d'un texte, quid est legislativum, quid est legementarium, ne représentent pas une déperdition de matière grise qui pourrait s'employer plus utilement à des besoins plus attentives à la réalité. Je vous avoue que l'idée que lorsque des hommes ont élaboré d'une seule coulée un projet cohérent, il leur faut procéder ensuite, après coup, a posteriori, à un découpage pour savoir ce qui, dans cet ensemble qui forme un tout, est législatif et réglementaire, de manière à démonter l'appareil et à mettre les différentes pièces dans deux contenants différents — ce qui n'est pas la meilleure façon de faire fonctionner une mécanique ! — je vous avoue que cette opération me paraît friser, je m'excuse du mot, les limites de l'absurde.

Bien entendu, il reste, et le professeur Cappelletti le rappelait tout à l'heure, la nécessité d'un dualisme. Bien entendu, tout ne peut pas être dans la loi. Bien entendu, il faut faire le départ. Mais avons-nous trouvé la formule qui permette d'éclairer ce départ ? Ne relève-t-elle pas plutôt d'un empirisme un peu tâtonnant, j'ose à peine dire du bon sens, que de formuler toutes faites ? Je pose à tout le moins la question.

**Troisième direction de jugement :** du point de vue de l'action des pouvoirs, est-ce que la réforme s'avère féconde ?

Ici, j'en veux un peu à M. le Conseiller Fougère qui a dit ce matin, mieux que je ne l'aurais fait, ce que j'avais l'intention de dire moi-même ce soir. Après tout, il a bien fait : si je l'aurais dit moi-même, j'aurais manqué à la règle qui s'impose au rapport de synthèse, récapitulation sans apport d'éléments nouveaux. Surtout le propos n'aurait eu que mon autorité, alors qu'il a bénéficié de celle d'un membre éminent de la Haute Assemblée. Je pense avec lui que la réforme ouvre au législateur la tentation, à laquelle il succombe trop souvent, de rester dans les nuées, au niveau des déclarations de principe, qui ne contiennent en elles-mêmes aucune norme, qui sont bien plutôt des affirmations d'intention et qui n'emportent aucune espèce de conséquences pour la réalité. Or, je crois que rien n'est plus fâcheux pour l'autorité de la loi que de la transformer en un ensemble de déclarations d'intention dont le citoyen ne voit pas les conséquences dans la réalité, ce qui fait qu'il finit par ne pas attacher plus d'importance à la loi qu'à un simple manifeste électoral. Entendons-nous, ce n'est qu'une tentation ; il y a des lois qui ont un contenu concret, et ce sont les plus nombreuses. Malgré tout, la tentation reste liée peut-être à une certaine conception de la dichotomie loi-règlement.

Quant à l'exécutif, le fait qu'il soit aussi étroitement associé qu'il l'est aujourd'hui à la fonction normative ne risque-t-il pas de l'écartier de ce qui était, après tout, sa raison d'être initiale, celle qui justifiait ce nom dont on l'appelait jadis, ce nom d'exécutif, c'est-à-dire de l'opération matérielle qui consiste à s'assurer que le pays est gouverné, que l'administration tourne, que la loi s'exécute ? Est-ce qu'une certaine psychologie normative ne risque pas de se substituer dans les sphères de l'administration supérieure à la psychologie plus terre à terre de ceux qui ont la responsabilité et le souci de savoir comment les choses se passent dans la réalité ? Je craindrais, ne

serait-ce que pour une raison de temps, qu'une administration trop largement tournée vers l'élaboration de normes perde de vue qu'en définitive l'essentiel de sa tâche, ce que le pays attend d'elle, c'est qu'elle soit tournée vers la réalité, qu'elle soit un exécutif qui exécute, un Gouvernement qui gouverne, au lieu d'être un organe complémentaire d'élaboration de la norme. On rejoint ici, tout bêtement, la vieille idée de la séparation des pouvoirs.

Dernière remarque : qu'en est-il, en ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs, du système auquel nous avons consacré notre colloque ?

Eh bien, je crois tout d'abord que tout ce que nous avons dit fait apparaître la nécessité, par-delà les catégorisations et les dissections par matière, d'un organe suprême. Il faut une autorité qui tranche. Et cette autorité, dans un pays qui, bien qu'il ait abjuré la philosophie de Rousseau et l'absolutisme de la loi, demeure fidèle à l'idée démocratique, à l'idée que les élus de la nation sont les détenteurs du pouvoir suprême, cette autorité ne peut être que le Parlement. Par-delà les limites dans lesquelles on veut l'enserrer, je pense avec Jean Boulouis que l'organe suprême ne peut être autre, et qu'on ne peut pas délimiter trop étroitement sa fonction sans risquer de priver l'Etat de ce qui lui est nécessaire, c'est-à-dire un organe souverain.

Mais encore faut-il que cette souveraineté, cette souveraineté qui, quelles que soient les limites des textes, surnage et reparaît toujours, reste fidèle à ce qui la fonde, c'est-à-dire au texte de la Constitution. Et c'est par là que je voudrais terminer. Ce qui m'a peut-être le plus frappé dans tous les enseignements de ce colloque, c'est ce que le Président Waline et aussi quelques autres nous ont confirmé, à savoir que l'un des fruits essentiels des articles 34 et 37, c'était la naissance du « chien de garde » qu'évoquait tout à l'heure Mauro Cappelletti, c'est-à-dire — je m'en excuse auprès de ses membres ! — du Conseil constitutionnel. Si le Conseil constitutionnel est le fruit direct des articles 34 et 37, si la création d'une autorité rappelant le législateur à la source même de sa souveraineté, c'est-à-dire au respect de la Constitution, si cette création est due aux articles 34 et 37, alors je pense que les articles 34 et 37 ont fait franchir à la France, non pas directement, mais indirectement, par contre-coup, un pas absolument capital dans la voie de l'Etat de droit. Les articles 34 et 37 nous ont imposé l'idée de la nécessaire soumission de la loi à la Constitution. Or, cette idée, il faut bien voir qu'elle est profondément étrangère à notre tradition politique. Elle était en germe dans les textes de 1789 et de la Constitution de 1791, mais le germe ne s'est pas développé, il a avorté et c'est l'autre élément qui l'a emporté, l'idée de la souveraineté inconditionnelle de la loi. Si bien que toutes les générations de juristes qui ont enseigné, bien entendu, que la Constitution occupe dans L'Etat le sommet de la pyramide des normes, ont été dans l'obligation d'ajouter que la norme suprême était une norme dont la violation n'était pas sanctionnée lorsqu'elle émanait de l'échelon immédiatement inférieur. Que les étrangers aient le droit de s'en étonner, Mauro Cappelletti nous l'a rappelé et c'est un rappel à l'ordre parfaitement sain et bienfaisant. Si vraiment le Conseil constitutionnel, dans la pensée de ses

créateurs, a d'abord été le gardien du domaine réglementaire contre les empiètements du législateur, s'il est le rejeton légitime des articles 34 et 37, alors c'est à eux qu'il faut imputer la transformation la plus profonde, la plus heureuse et celle-là, à mon sens, véritablement révolutionnaire, que nous ayons connue en France depuis 1958, c'est-à-dire l'instauration dans notre pays d'un contrôle de constitutionnalité. Par une sorte d'effet « boomerang », les dispositions visant à brider le législateur vers le bas au profit du réglementaire, et qui n'y ont que peu réussi, l'ont par contre bridé heureusement vers le haut : face au constituant le législateur, souverain, ne l'est plus que dans les limites que lui assigne la Constitution — toute la Constitution, y compris cette partie que le Conseil constitutionnel, par un coup d'éclat qui en a fait paradoxalement un organe constituant, a intégré dans la Constitution en dehors de la volonté de ses pères, je veux dire le Préambule.

Est-ce un juge qui l'enferme dans ces saines limites, est-ce un organe politique ? On en a discuté hier ; des voix autorisées ont soutenu la thèse que c'était non pas un juge mais un corps politique qui était chargé de veiller au respect de la constitutionnalité de la loi. Je pense que c'est perdre de vue que les arguments invoqués pour dénier le caractère juridictionnel du Conseil constitutionnel sont exactement ceux que les libéraux de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle utilisaient pour refuser au Conseil d'Etat cette même qualité d'organe juridictionnel. L'évolution qui, en un demi-siècle et plus, a fait de cet organe dont la qualité juridictionnelle était contestée, du Conseil d'Etat, un juge au sens le plus achevé et le plus élevé du terme, la même évolution a pu faire, plus rapidement, d'un organe qui n'était pas conçu originellement comme juridictionnel, la juridiction qu'à mon sens est déjà devenu le Conseil constitutionnel.

Voilà le fruit le plus indirect peut-être, mais le plus important de la réforme des articles 34 et 37. Il y a aujourd'hui des lois formelles qui sont matériellement réglementaires, il y a aussi, il ne faut pas l'oublier, des lois formelles qui sont matériellement constitutionnelles. Ce sont ces lois de la République dont les principes fondamentaux, garants de nos libertés, sont intangibles : la décision du 16 juillet 1971 est venue nous le rappeler.

Il se peut, bien entendu, que les articles 34 et 37, aujourd'hui relativement en sommeil, reprennent vie. Il se peut que, dans un contexte politique renouvelé, les procédures endormies, comme la Belle au bois dormant, se réveillent, peut-être pas grâce à la venue d'un prince charmant. Il se peut que les articles 34 et 37 prennent une nouvelle vigueur et une nouvelle signification. Nous savons désormais celle qu'ils ont aujourd'hui : s'ils en prennent une autre, ce pourra être l'objet d'un autre colloque.

Puisse-t-il être aussi agréable et aussi fécond que celui qui s'achève.