

Commentaire de la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005

Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

La loi " d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école " été déférée au Conseil constitutionnel le 29 mars 2005, soit cinq jours après son adoption définitive.

Les requérants mettaient en doute le caractère normatif et législatif de l'ensemble de la loi.

Ils contestaient plus particulièrement deux de ses articles (9 et 12).

1) L'article 9

L'article 9 insère dans le code de l'éducation un article L. 122-1-1 définissant le " *socle commun des connaissances* ", c'est-à-dire celles que la scolarité obligatoire doit garantir aux élèves pour la réussite de leurs études et, plus largement, de leur vie personnelle, professionnelle et civique.

Le Gouvernement s'est constamment opposé à ce que d'autres disciplines y soient ajoutées, afin de ne pas édulcorer le sens qu'il entendait donner à l'engagement contenu dans cet article.

Toutefois, l'examen de cet article par le Sénat, au cours de la séance du 17 mars 2005, ne s'est pas déroulé comme prévu.

Un amendement a en effet été adopté, contre l'avis du Gouvernement et de la commission, qui élargissait de façon significative le champ du socle commun, en rédigeant ses composantes dans des termes des plus vagues.

La procédure s'est ensuite déroulée comme suit :

- Le Sénat a rejeté l'article tel qu'amendé, dans le cadre d'un scrutin public.
- A l'issue d'une suspension de séance, le Sénat a été saisi d'un amendement présenté le rapporteur. Cet amendement avait pour objet d'insérer, après l'article supprimé, un article additionnel reprenant, sous une forme légèrement modifiée, les dispositions qui figuraient précédemment à l'article supprimé dans sa rédaction soumise au Sénat (donc avant amendement par celui-ci).
- L'article additionnel a été adopté par le Sénat, de nouveau par scrutin public : il constitue le texte de l'article 9 de la loi déférée.

Selon les requérants, cet article avait été adopté au terme d'une procédure législative irrégulière.

A l'appui de leur recours, ils faisaient valoir :

- que le Sénat avait " *remis en cause son propre vote sur un même article hors toute procédure constitutionnelle le permettant* " ;
- que l'article 43 du règlement du Sénat ne permet la remise en cause d'un vote acquis que pour coordination ou pour seconde délibération.

Le Conseil constitutionnel n'a pas fait droit à cette argumentation.

Il est loisible à une assemblée parlementaire de rejeter un article de loi lors du vote global de cet article, même après avoir adopté un amendement le modifiant.

Quel sens aurait en effet le vote global d'un article s'il ne permettait pas à une assemblée parlementaire de le rejeter, qu'elle l'ait ou non amendé pendant son examen ?

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 réintroduisant une disposition supprimée dans une rédaction proche de celle qui lui avait été initialement soumise.

L'affirmation selon laquelle on ne peut revenir sur un vote acquis est inexacte.

Il existe, en effet, dans le règlement des deux assemblées une procédure, d'ailleurs évoquée par les requérants, qui permet, précisément, de revenir sur un vote considéré auparavant comme tel. Il s'agit de la seconde délibération, applicable à tous les niveaux de lecture, mais qui ne peut intervenir qu'avant le vote sur l'ensemble, c'est-à-dire lorsque les articles ont été examinés dans leur totalité [1].

Comme l'expliquent Pierre Avril et Jean Gicquel dans leur manuel de droit parlementaire, la seconde délibération est demandée, le plus souvent par le Gouvernement, " *pour réparer une erreur ou corriger un vote-surprise* " [2].

Le procédé ici utilisé a lui-aussi eu pour objet et pour effet de permettre au Sénat d'exercer une sorte de droit de repentir.

Le recours à la procédure dite de " nouvelle délibération " eût certes été plus orthodoxe, mais l'entorse commise en lui préférant une méthode plus expédiente se révélait vénielle.

L'essentiel était que le repentir fût sincère et que la vigilance du Sénat n'eût pas été surprise. Or il ressortait des travaux parlementaires, et notamment du caractère consécutif des votes émis par le Sénat, que la séquence de votes dénoncée n'avait pas eu pour effet d'altérer la sincérité des débats.

Par ailleurs, les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la méconnaissance alléguée de l'article 43 du règlement du Sénat ne pouvait avoir affecté la constitutionnalité de la procédure législative suivie (par exemple : n° 84-172 DC du 26 juillet 1984, cons. 11 ; n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, cons. 6 ; n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, cons. 7).

La solution est toutefois d'espèce. Il ne s'agit pas de bénir une pratique qui, dans certaines circonstances, pourrait s'apparenter à une manoeuvre.

II) L'article 12 et les autres dispositions de la loi déferée

Aux termes de l'article 12 de la loi déferée :

" 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 ".

Les requérants soutenaient que le contenu du rapport annexé à la loi déferée était pour partie réglementaire, pour partie dénué de toute valeur normative, pour partie dépourvu de clarté. Il ne trouvait donc pas sa place, selon eux, dans un texte législatif.

Ils étendaient par ailleurs les griefs qu'ils adressaient à l'article 12 aux autres dispositions de la loi déferée.

Ce recours était l'occasion, pour le Conseil constitutionnel, de préciser sa position sur des questions telles que les énoncés flous, les " neutrons législatifs ", les lois d'orientation, les rapports annexés et les empiètements de la loi sur le règlement.

Cette occasion se présentait alors que son président avait fait de la " loi bavarde " le thème central de son discours de vœux du 3 janvier 2005 et que c'est après cette date que le projet à l'origine de la loi déferée avait été inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres et déposé au Parlement.

A vrai dire, la position du Conseil constitutionnel était déjà acquise (A).

Mais la loi déferée offrait un cas topique d'application de sa jurisprudence des années récentes relative à la qualité de la loi (B).

A) La loi " bavarde "

La condamnation de la " loi bavarde " est justifiée par la nécessité d'enrayer le processus de dégradation de la qualité de la législation.

Lorsque la loi ne se contente plus d'empiéter sur le règlement, qu'elle se livre de plus en plus à des incursions dans le domaine de la circulaire, les enseignements des pères fondateurs de notre système juridique (Jean-Jacques Rousseau [3], Portalis [4]...) sont mis à mal.

Comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son rapport d'activité pour 1991 : *" Lorsque la loi bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite "*.

Dans le même esprit, M. Rocard, Premier ministre, invitait les membres de son Gouvernement en 1988 [5] à éviter *" les dispositions sans contenu normatif n'ayant leur place que dans les exposés des motifs ou les débats "*.

La condamnation de la loi bavarde possède aussi un fondement solide dans les textes et dans l'esprit de la Constitution de la Vème République.

1) Les dispositions législatives de portée normative incertaine se heurtent à plusieurs exigences constitutionnelles

Sauf (et encore...) à constituer un " principe fondamental " au sens de l'article 34 de la Constitution, dont les modalités d'application sont renvoyées au pouvoir réglementaire, une disposition de portée normative incertaine (c'est-à-dire énonçant une règle en termes équivoques ou confus) se heurte d'abord à un principe constitutionnel (la clarté de la loi) et méconnaît un objectif de valeur constitutionnelle (intelligibilité et accessibilité de la loi) (a).

Elle risque en outre de porter atteinte à la séparation des pouvoirs et aux droits fondamentaux (b).

a) Comme l'énonce, dans un considérant constamment repris depuis lors, la décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 (cons. 8) :

" Considérant qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'il doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les autorités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi ; 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 des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ".

La méconnaissance de ces exigences a déjà conduit à plusieurs censures :

Ainsi, s'agissant du principe de clarté : n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, cons. 52 et 53 (loi d'orientation pour l'outre-mer).

Et, s'agissant de l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi : n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 (loi portant réforme de l'élection des sénateurs, cons. 20 à 26).

b) Cette sévérité ne résulte pas seulement de la " constitutionnalisation " de règles de bonne législation, comme le montre l'ancrage textuel dont se réclament les décisions précitées.

On insistera sur les rapports qu'entretient la nécessité de la précision normative de la loi avec l'un des droits fondamentaux les plus consubstantiels à la démocratie : la liberté.

Si, comme le rappelle l'article 4 de la Déclaration de 1789, *" La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi "* et si, aux termes de l'article 5 : *" La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas "*, la liberté ne serait plus assurée si la loi comportait trop de zones grises, trop de bornes floues et de limites incertaines.

Plus précisément, la localisation précise de ces bornes et de ces limites ne pourrait plus être décidée que par d'autres que le législateur, et notamment par le juge.

Or le rôle naturel d'interprète du juge, quelle que soit la part créative qu'il incorpore légitimement (art. 4 du code civil), ne peut aller jusqu'à en faire un co-législateur, voire un législateur tout court.

Serait non moins compromise la sécurité juridique, formulation moderne de la " *garantie des droits* " proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Ce lien ancien entre la précision normative de la loi et la sauvegarde des droits fondamentaux était déjà explicité en matière pénale par l'article 8 de la Déclaration : c'est le principe de la légalité des délits.

L'équivoque sur la portée d'une prescription (en particulier : s'agit-il d'une obligation de moyens ou de résultat ?) peut en outre conduire le législateur à rompre l'égalité devant les charges publiques en faisant peser des obligations indiscernables ou impossibles à respecter.

2) Les énoncés non normatifs ne sauraient, sous la Vème république, faire l'objet d'un vote au Parlement.

Plus radicalement encore, par sa décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002 (loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure), le Conseil a considéré que de simples orientations n'entraient, sauf exception prévue par la Constitution elle-même (lois de programme de caractère économique et social, lois de plan, rapports annexés aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale), dans aucune des catégories de textes législatifs prévus par la Constitution.

Pour mieux le montrer, il a opposé le rapport approuvé par l'article 1er au rapport approuvé par l'article 2. A cet effet, il a jugé que, si la programmation des moyens de la sécurité intérieure pour les années 2002 à 2007 figurant à l'annexe II de la loi et approuvée par son article 2 relève des "lois de programme" et a la valeur juridique qui s'attache à de telles lois, les "orientations" présentées dans le rapport figurant à l'annexe I de la loi déferée ne relèvent en revanche d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution.

Surtout, dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 (loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales), le Conseil constitutionnel a considéré que :

" 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 " (considérant 12).

En réaffirmant ainsi les fondements essentiels de l'acte législatif, le Conseil a manifesté son intention de reconsidérer sa position, jusqu'alors tolérante, à l'égard des dispositions non normatives.

La présence dans une loi d'un texte qui n'est pas au nombre de ceux que la Constitution soumet au vote du Parlement doit être censurée, car, sous la Vème République, et contrairement aux régimes précédents, le Parlement ne peut voter sur tout objet de son choix. La liste des documents de portée générale que les assemblées parlementaires adoptent par un vote est limitativement dressée par la Constitution.

En effet, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé dès le début de la Vème République [6], et confirmé constamment depuis [7], le Parlement français ne peut procéder qu'aux votes prévus par la Constitution (loi, motion de censure, règlement intérieur, résolution de l'article 88-4...). Il l'a rappelé à propos de l'examen du traité établissant une Constitution pour l'Europe (n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, cons. 37 à 41).

Aussi une révision de la Constitution a-t-elle été nécessaire afin de permettre que soient instituées les procédures par lesquelles le Parlement français exercerait les nouvelles prérogatives que lui reconnaît le traité dans le cadre de la vie institutionnelle de l'Union européenne.

La loi étant définie par sa portée normative (elle prescrit, interdit, autorise..), un énoncé sans portée normative n'est pas une loi et ne peut pas figurer dans une loi, car, étant voté (voire amendé) en même temps que la loi qui le porte, il conduirait le Parlement à se prononcer par un vote sur un texte non prévu par la Constitution.

Implicitement jugé par la décision du 22 août 2002 précitée, qui donne de la loi une définition matérielle et non organique, cette solution condamne les anciennes lois d'orientation. Plus exactement, elle condamne celles des dispositions des lois d'orientation qui sont dépourvues de portée normative (parce que, par exemple, énonçant des évidences, ou décrivant un état idéal de la société, ou émettant de simples pétitions de principe etc.) et qui, en outre, ne peuvent se rattacher à la notion de " loi de programme à caractère économique et social " prévue par l'article 34 de la Constitution.

3) Les lois d'orientation doivent être des lois de programme

Cette nouvelle jurisprudence prohibe désormais certains types de législations dont l'objet ne permet pas, intrinsèquement, de satisfaire à l'exigence constitutionnelle de normativité. Certes, le Conseil a pris soin de réserver les lois faisant l'objet " *de dispositions particulières prévues par la Constitution* ", ce qui est le cas des lois de finances, des lois de financement de la sécurité sociale et des lois de programme de caractère économique et social.

Mais tel n'est pas le cas des lois d'orientation.

A l'instar des lois de programme, les lois d'orientation, qui comportent généralement l'approbation d'un ou plusieurs rapports annexés, présentent des objectifs dont la réalisation est différée dans le temps. Elles permettent au Gouvernement d'associer le Parlement à la détermination d'une politique.

En revanche, à la différence des lois de programme, les lois d'orientation sont rarement assorties d'engagements précis (notamment financiers) et, surtout, n'ont pas de définition juridique spécifique.

Il leur a d'ailleurs souvent été reproché de n'être que des projets " *dont chaque article est constitué par un morceau d'exposé des motifs* ", pour reprendre une formule de Jean Foyer.

C'est l'existence même des lois d'orientation, en tous cas de leur composante non normative, qui est condamnée par la jurisprudence du 29 juillet 2004.

Le 29 juillet 2004, le Conseil constitutionnel a en effet bel et bien voulu condamner la présence des " neutrons législatifs " dans la loi, sauf à les rattacher à la notion de " loi de programme de caractère économique et social " si les conditions sont réunies.

Dans quelles conditions une loi d'orientation serait-elle rattachable à la catégorie constitutionnelle des lois de programme à caractère économique et social ?

Il faudrait tout d'abord qu'elle touche au domaine économique ou social.

Il faudrait en outre qu'elle se présente comme un catalogue d'objectifs, qualitatifs ou quantitatifs.

Le caractère financier de ces objectifs n'est plus indispensable, puisque l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, qui liait les notions de " programme " et d' " autorisation de programme ", est aujourd'hui abrogée et que la LOLF est silencieuse sur ce point.

Est donc aujourd'hui caduque la jurisprudence qui combinait l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et les articles 34 et 70 de la Constitution pour définir les lois de programme à caractère économique et social (n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, cons. 6 et 7).

La définition des lois de programme est aujourd'hui purement constitutionnelle : c'est l'avant-dernier alinéa de l'article 34.

Enfin, s'agissant d'une loi de programme d'initiative gouvernementale, l'avis du Conseil économique et social s'imposerait.

4) Les rapports annexés ne peuvent être admis que dans certaines limites

Dans sa décision précitée du 22 août 2002 (loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure), le Conseil constitutionnel a statué d'office sur l'article approuvant un rapport annexé à cette loi.

Celui-ci était un document relativement long, constituant à la fois un bilan de la situation et un exposé programmatique des motifs et intentions des pouvoirs publics en matière de sécurité intérieure.

Le Conseil constitutionnel s'est contenté de lui dénier toute portée normative. Mais, comme on a vu, il a durci sa position depuis lors.

5) Les empiètements de la loi sur le domaine réglementaire doivent être prévenus

Leur nombre et la préoccupation légitime que suscite désormais unanimement l'intrusion de la loi dans le domaine réglementaire rendent très difficile pour le Conseil constitutionnel de se borner à une simple application de sa jurisprudence de 1982 (n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 , " blocage des prix et revenus ").

A l'inverse, la censure des dispositions réglementaires conduirait à un revirement de jurisprudence d'une portée incommensurable, inopportun du point de vue de la lisibilité des textes (la loi peut légitimement combler un " interstice " de nature réglementaire pour permettre au dispositif d'être accessible d'un seul tenant) et soulevant de redoutables problèmes vis-à-vis du Parlement (il suffit de songer à la loi sur les retraites, dont les éléments quantitatifs étaient réglementaires, alors qu'ils étaient les plus importants de la réforme).

Le Conseil constitutionnel se propose désormais de déclarer " préventivement " réglementaires les dispositions en cause.

Pour des raisons pratiques liées à la longueur d'un texte et à la charge de travail du Conseil constitutionnel, celui-ci ne peut cependant s'obliger à relever exhaustivement les empiètements d'une loi déferée sur le domaine réglementaire.

Il doit se limiter à celles qui sont expressément contestées ou, si le grief tiré des empiètements est " transversal ", aux plus caractéristiques des dispositions réglementaires du texte.

Le déclassement, sans saisine nouvelle du Conseil constitutionnel, de dispositions législatives postérieures à 1958 dont le Conseil a déclaré le caractère réglementaire à l'occasion du contrôle de constitutionnalité d'une loi est permis par la lettre même de l'article 37 de la Constitution, puisqu'aux termes de celui-ci :

" Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'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 ".

Cette déclaration de la nature réglementaire de dispositions contenues dans une loi déferée, si elle ne conduit pas à leur censure, n'en stigmatise pas moins la malfaçon législative dont elles sont entachées.

En outre, elle produit un effet utile (surtout si elle est reprise dans le dispositif de la décision) : la possibilité, pour le Gouvernement, de déclasser sans saisine nouvelle du Conseil constitutionnel.

B) La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

" La nouvelle loi doit permettre au Parlement d'affirmer ce que la Nation attend de son école " : d'emblée, l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation affiche son ambition et, dans le même temps, ses limites.

1) L'article 12 et le rapport annexé

Dans ses décisions des 22 et 29 août 2002, le Conseil a jugé que les orientations présentées sous forme d'annexe programmatique étaient dépourvues de la normativité qui s'attache à la loi et ne relevaient d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution [8]. Mais aucune censure n'a été prononcée en 2002.

Tel n'a pas été le cas pour l'article 12.

Les dispositions du rapport annexé sont rédigées en termes généraux. Beaucoup relèvent du souhait, voire du simple constat.

S'il est assorti d'objectifs qualitatifs ou chiffrés (dont beaucoup figuraient déjà dans le texte du Gouvernement), complétés lors de la discussion par des prévisions de dépenses pluriannuelles introduites par voie d'amendement, le rapport se borne le plus souvent à prendre date et à tracer des perspectives.

Le Conseil constitutionnel pouvait certes faire, en faveur de ce rapport et de l'article qui en approuvait les orientations, un effort analogue à celui qu'il avait consenti en qualifiant de " disposition de la nature de celles qui trouvent leur place dans une loi de programme à caractère économique et social " l'article 57 (issu d'un amendement) de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, article qui approuvait les orientations contenues dans le document intitulé " *Stratégie de développement durable du territoire de Wallis-et-Futuna* " signé à Mata-Utu le 20 décembre 2002 [9].

Encore aurait-il fallu, comme dans le précédent " Mata Hutu " du 17 juillet 2003, que le Conseil économique et social (CES) ait été consulté.

En l'espèce, le défaut de consultation du CES viciait l'intégralité du rapport annexé, car, quoique fortement amendé par les membres du Parlement, sa substance se trouvait déjà dans le projet déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale le 12 janvier 2005.

Il était donc impossible de considérer l'article 12 et le rapport annexé, même s'ils présentaient le caractère matériel d'une loi de programme à caractère économique et social, comme une loi de programme d'initiative parlementaire.

On n'aurait pu admettre l'inverse que si le rapport avait procédé de la seule initiative du Parlement (par exemple si le rapport ne se trouvait pas déjà dans le projet et qu'il était issu d'un amendement parlementaire).

2) La portée normative des autres dispositions de la loi déferée

Comme le révèle sa simple lecture, le corps de la loi lui-même contient plusieurs énoncés de normativité faible ou incertaine.

Il peut s'agir d'évidences, de voeux ou de formules d'une portée si indécise que le Conseil aurait eu l'embarras du choix pour les censurer (défaut de clarté ou non normativité) s'il avait voulu être plus rigoureux.

Une distinction peut être opérée à cet égard entre :

- Dispositions sans charge normative ;
- Dispositions de portée normative incertaine.

Toutefois, le grief mettant en cause la normativité n'était vraiment développé qu'à propos de l'article 12.

Pour le reste, il était soulevé de façon certes explicite, mais brièvement et transversalement.

a) Aussi le Conseil s'en est-il tenu à la censure de l'article 7, aux termes duquel :

" 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 "

Se bornant à définir la mission de l'école en des termes qui expriment la seule nature des choses, cette disposition était dépourvue de caractère normatif.

Cette limitation du champ de la censure permet d'adresser un message utile au législateur (ne pas croire qu'il suffit de " remonter " les dispositions du rapport dans le corps même de la loi pour échapper à la critique), tout en évitant l'inconvénient qui résultait en l'espèce d'une traque systématique des dispositions sans portée normative ou de portée normative floue.

Cet inconvénient tenait à ce que de telles dispositions existent d'ores et déjà dans le code de l'éducation, si bien qu'en censurant les articles en cause de la loi, qui sont des articles modificateurs du code de l'éducation, le Conseil pétrifierait ce code dans un état constitutionnellement critiquable.

b) De façon tout aussi sélective, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation à propos de dispositions dont la lettre n'indique pas si elles posent des obligations de résultats ou de moyens et qui, dès lors, sont potentiellement les plus dangereuses du point de vue de la sécurité juridique.

Les articles 27 et 31 imposent des aménagements et des actions appropriés pour les élèves présentant des difficultés spécifiques (dyslexiques..), les élèves non francophones nouvellement arrivés en France, les élèves précoces et ceux manifestant des aptitudes particulières.

En raison de la généralité de leurs termes, ces articles feraient peser sur les établissements d'enseignement des obligations qui, selon la portée qu'on leur prêterait, seraient d'intensité très différente.

Il ressort cependant des travaux parlementaires que ces articles imposent des obligations non de résultat, mais de moyens, dont il appartiendra aux autorités compétentes de déterminer précisément les modalités pratiques et les délais de mise en oeuvre.

Dans certains cas, les aménagements particuliers pourront résider dans une organisation particulière du temps scolaire, plus adaptée aux besoins de l'élève ; dans d'autres cas, il pourra s'agir de dispositifs de soutien individuels ou collectifs.

Dans tous les cas, c'est compte tenu des ressources matérielles, humaines et financières dont elles disposent que ces autorités sont appelées à procéder à de tels aménagements.

Sous cette réserve, les articles 27 et 31 ne méconnaissent pas le principe de clarté de la loi.

c) Aux termes des deux derniers alinéas de l'article L. 331-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de l'article 29 de la loi déferée :

" En vue de la délivrance des diplômes, il peut être tenu compte, éventuellement en les combinant, des résultats d'examens terminaux, des résultats des contrôles en cours de formation, des résultats du contrôle continu des connaissances et de la validation des acquis de l'expérience.

Lorsqu'une part de contrôle continu est prise en compte, l'évaluation des connaissances des candidats s'effectue dans le respect des conditions d'équité " .

A s'en tenir à sa formulation, le dernier alinéa du nouvel article L. 331-1 du code de l'éducation imposerait une obligation de portée potentiellement forte, mais de contours indistincts, source de redoutables difficultés contentieuses.

Toutefois, il résulte des travaux parlementaires que le *" respect des conditions d'équité "* doit s'entendre de l'utilisation de dispositifs d'harmonisation entre établissements.

Il appartiendra aux autorités compétentes de déterminer les modalités pratiques de ce dispositif, ainsi que ses délais de mise en place.

3) Le contenu réglementaire de l'ensemble de la loi déferée

S'agissant de la présence de dispositions réglementaires, les requérants émettaient une critique brève, mais nette du texte : " *La loi déferée comporte, outre l'article 12, de nombreuses dispositions sans aucune portée législative (...), en contradiction avec les articles 34 et 37 de la Constitution* ".

Le Conseil a déclaré réglementaires les plus caractéristiques des dispositions ayant empiété sur le domaine du règlement.

Le " tri " opéré ne doit donc pas être regardé comme exhaustif.

Les plus significatives des dispositions réglementaires sont les articles 14 [10] (création d'un Haut Conseil de l'éducation), 19 (création de commissions de l'enseignement des langues au niveau des académies[11]), 21 et 24 (modifications de portée purement terminologique, telles que le changement d'intitulé de certains organismes[12]), 33 (attribution d'un label " *lycée des métiers* ") et 34 (élaboration par chaque établissement local d'enseignement public d'un " *projet d'école ou d'établissement* " [13]).

1 Article 101 du règlement de l'Assemblée nationale ; article 43 du règlement du Sénat.

2 Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit parlementaire, Ed. 1996, page 157.

3 " Si j'étais prince ou législateur, je ne perdrais pas mon temps à dire ce qu'il faut faire ; je le ferais ou je me tairais ".

4 " La loi permet ou elle défend, elle ordonne, elle établit, elle corrige, elle punit ou elle récompense "

5 Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, J.O. p. 7381

6 n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959 ; n° 59-3 DC des 24 et 25 juin 1959

7 Par exemple : n° 76-64 DC du 2 juin 1976 (cons. 7)

8 Voir la décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, cons. 21, ainsi que la décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003, cons. 4.

9 n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, cons. 4 à 6, chronique LPA du 30 juillet 2003, p. 11

10 Il est vrai que cet article prévoit la présence de parlementaires au sein du Haut Conseil, ce qui semble délicat à prévoir par décret. On se trouve ici dans une des nombreuses hypothèses où l'empiètement de la loi sur le décret est compréhensible, sinon inévitable.

11 Sur le caractère réglementaire des commissions purement consultatives : n° 98-183 L du 5 mai 1998 ; n° 2003-194 L du 22 mai 2003, 2 à 4

12 Sur le caractère réglementaire des dénominations : n° 98-182 L du 6 mars 1998

13 Sur le caractère réglementaire des règles d'organisation et de fonctionnement (non constitutives) des établissements publics locaux d'enseignement : n° 2004-503 DC du 12 août 2004, cons. 13