

Décision n° 2005 – 512 DC

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

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2005

Sommaire

I. Procédure législative (articles 9 et 12)	5
A. Normes de référence	5
<input type="checkbox"/> Constitution du 4 octobre 1958	5
<input type="checkbox"/> Dispositions organiques	6
B. Règlement des assemblées	7
<input type="checkbox"/> Articles des règlements	7
<input type="checkbox"/> Jurisprudence.....	9
C. Procédure d'adoption (article 9 relatif au socle commun des connaissances).....	9
<input type="checkbox"/> Travaux parlementaires	9
D. Notion de loi de programme (article 12 relatif à l'approbation du rapport annexé)	12
<input type="checkbox"/> Jurisprudence sur les lois de programme (antérieure à l'abrogation de l'ordonnance du 2 janvier 1959)	12
II. Portée normative de certaines dispositions (articles 7, 12, 27, 29 et 31)	15
A. Normes de référence	15
<input type="checkbox"/> Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789	15
<input type="checkbox"/> Constitution du 4 octobre 1958	15
B. Autres textes	16
C. Jurisprudence.....	17
<input type="checkbox"/> Jurisprudence sur l'absence de portée normative	17
<input type="checkbox"/> Jurisprudence sur la clarté de la loi et l'incompétence négative du législateur (normativité incertaine).....	21
<input type="checkbox"/> Réserves d'interprétation émises à propos de dispositions de portée normative incertaine.....	24
III. Dispositions à caractère réglementaire (articles 19, 22, 33 et 34)	25
A. Normes de référence	25
<input type="checkbox"/> Constitution du 4 octobre 1958	25
<input type="checkbox"/> Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel	26
B. Jurisprudence.....	26
<input type="checkbox"/> Empiètement de la loi dans le domaine réglementaire	26
<input type="checkbox"/> Empiètement de la loi organique dans le domaine de la loi	27
<input type="checkbox"/> Nature juridique de dispositions de forme législative	28

Table des matières

I. Procédure législative (articles 9 et 12)	5
A. Normes de référence	5
□ Constitution du 4 octobre 1958	5
- Article 34	5
- Article 40	5
- Article 44	5
- Article 45	5
- Article 49	6
- Article 70	6
□ Dispositions organiques	6
- Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, article 1 ^{er}	6
- Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances, article 67	6
B. Règlement des assemblées	7
□ Articles des règlements	7
- Instruction du Bureau du Sénat, paragraphe V	7
- Règlement du Sénat, article 43	7
- Règlement de l'Assemblée nationale, article 99	8
- Règlement de l'Assemblée nationale, article 101	8
□ Jurisprudence	9
- Décision n° 78-97 DC du 27 juillet 1978, cons. 3 - Loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises	9
- Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, cons. 7 - Loi relative au pacte civil de solidarité	9
C. Procédure d'adoption (article 9 relatif au socle commun des connaissances).....	9
□ Travaux parlementaires	9
- Texte de l'article 6 initialement soumis au Sénat	9
- Texte de l'article 6 modifié par l'amendement n° 272 puis supprimé	10
- Texte de l'article 6 <i>bis</i> A (article additionnel introduit par le Sénat)	10
- Texte définitif (article 9 de la loi déferée)	11
D. Notion de loi de programme (article 12 relatif à l'approbation du rapport annexé)	12
□ Jurisprudence sur les lois de programme (antérieure à l'abrogation de l'ordonnance du 2 janvier 1959)	12
- Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, cons. 1 et 2 - Loi portant réforme de la planification	12
- Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, cons. 5 à 8 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social	12
- Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, cons. 20 et 21 - Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure.....	13
- Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, cons. 89 et 90 - Loi d'orientation et de programmation pour la justice	13
- Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, cons. 4 à 6 - Loi de programme pour l'outre-mer	14

II. Portée normative de certaines dispositions (articles 7, 12, 27, 29 et 31)	15
A. Normes de référence	15
□ Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789	15
- Article 4	15
- Article 5	15
- Article 6	15
- Article 16	15
□ Constitution du 4 octobre 1958	15
- Article 34	15
B. Autres textes	16
- Code civil, article 4	16
- Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement (extrait)	16
C. Jurisprudence	17
□ Jurisprudence sur l'absence de portée normative	17
➤ <i>Jurisprudence du Conseil constitutionnel antérieure au 29 juillet 2004</i>	17
- Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, cons. 5 et 8 - Loi portant réforme de la planification	17
- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, cons. 7 - Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie	17
- Décision n° 94-350 DC du 20 décembre 1994, cons. 4 et 5 - Loi relative au statut fiscal de la corse	17
- Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, cons. 18 et 19 - Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail	18
- Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, cons. 11 et 12 - Loi organisant une consultation de la population de Mayotte	18
- Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, cons. 11 - Loi d'orientation pour l'outre-mer	18
- Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, cons. 20 et 21 - Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure	19
- Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, cons. 89 et 90 - Loi d'orientation et de programmation pour la justice	19
➤ <i>Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons. 12 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales</i>	19
➤ <i>Jurisprudence du Conseil d'Etat</i>	20
- Conseil d'Etat, Assemblée, 5 mars 1999, Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public (extrait)	20
- Conseil d'Etat, Assemblée, 5 mars 1999, Rouquette et autres (extrait)	20
□ Jurisprudence sur la clarté de la loi et l'incompétence négative du législateur (normativité incertaine)	21
- Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, cons. 8 - Loi relative à la réduction négociée du temps de travail	21
- Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, cons. 52 et 53 - Loi d'orientation pour l'outre-mer	21
- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, cons. 9 - Loi de modernisation sociale	21
- Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, cons. 20 à 26 - Loi portant réforme de l'élection des sénateurs	22
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons. 13 et 15 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales	23
- Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, cons. 25 - Loi de programmation pour la cohésion sociale	23

□ Réserves d'interprétation émises à propos de dispositions de portée normative incertaine.....	24
- Décision n° 96-383 DC du 6 novembre 1996, cons. 22 - Loi relative à l'information et à la consultation des salariés dans les entreprises et les groupes d'entreprises de dimension communautaire, ainsi qu'au développement de la négociation collective.....	24
- Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, cons. 13 - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.....	24
- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, cons. 40 - Loi de modernisation sociale.....	24
III. Dispositions à caractère réglementaire (articles 19, 22, 33 et 34).....	25
A. Normes de référence	25
□ Constitution du 4 octobre 1958	25
- Article 34.....	25
- Article 37.....	25
□ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel	26
- Article 24.....	26
- Article 25.....	26
- Article 26.....	26
B. Jurisprudence.....	26
□ Empiètement de la loi dans le domaine réglementaire	26
- Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, cons. 11 - Loi sur les prix et les revenus.....	26
□ Empiètement de la loi organique dans le domaine de la loi	27
- Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, cons. 38 - Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.....	27
- Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, cons. 51 - Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature	27
- Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, cons. 15 et 60 - Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française	27
□ Nature juridique de dispositions de forme législative	28
➤ <i>Création d'une commission administrative</i>	28
- Décision n° 98-183 L du 5 mai 1998 - Nature juridique des dispositions des articles 1 ^{er} et 3 de la loi du 2 mai 1930 modifiée relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.....	28
➤ <i>Modification de terminologie</i>	28
- Décision n° 2004-196 L du 12 février 2004, cons. 2 - Nature juridique de dispositions issues de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.....	28
➤ <i>Catégorie d'établissement public</i>	28
- Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, cons. 13 - Loi relative aux libertés et responsabilités locales	28
➤ <i>Autres dispositions ne touchant pas aux principes fondamentaux de l'enseignement</i>	29
- Décision n° 2000-188 L du 30 mars 2000, cons. 2 - Nature juridique de certaines dispositions de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 modifiée d'orientation de l'enseignement supérieur	29

I. Procédure législative (articles 9 et 12)

A. Normes de référence

- **Constitution du 4 octobre 1958**

- Article 34

(...)

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.

(...)

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

(...)

- 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 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 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.

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.

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 70

Le Conseil Economique 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.**

□ Dispositions organiques

- Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, article 1^{er}

(...)

Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. **Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites « lois de programme ».**

- Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, article 67

Sous réserve des dispositions prévues aux articles 61 à 66, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures.

Sous réserve des articles 61 à 66 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

B. Règlement des assemblées

□ Articles des règlements

- Instruction du Bureau du Sénat, paragraphe V

V. - *Dépôts*

(...)

II. - Lorsqu'en application de l'article 50 du Règlement la Conférence des présidents a décidé de fixer un délai limite pour le dépôt des amendements, ceux-ci doivent être communiqués au service de la séance au plus tard à 17 heures la veille du jour où doit commencer la discussion du texte, sauf si la Conférence des présidents prend une décision différente.

Toutefois, si le rapport de la commission relatif à ce texte n'a pas été distribué à midi la veille de l'ouverture de la discussion, le délai limite est reporté à l'ouverture de la discussion générale.

Le délai limite n'est pas opposable aux amendements du Gouvernement et de la commission saisie au fond, aux amendements rectifiés et aux sous-amendements. Toutefois, les rectifications d'amendements ne consistant qu'à en modifier la liste des auteurs doivent, d'une part, comporter la signature du nouveau ou des nouveaux cosignataires et, d'autre part, être effectuées avant le passage à la discussion des articles.

(...)

- Règlement du Sénat, article 43

1. - Avant le vote sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition, le Sénat peut décider, sur la demande d'un de ses membres, que le texte sera renvoyé à la commission pour coordination. Dans le débat ouvert sur cette demande, ont seuls droit à la parole l'auteur de la demande ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, chacun pour une durée n'excédant pas cinq minutes, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.

2. - Le renvoi pour coordination est de droit si la commission le demande.

3. - Lorsqu'il y a lieu à renvoi pour coordination, la séance est suspendue si la commission le demande ; le travail de la commission est soumis au Sénat dans le plus bref délai possible et la discussion ne peut porter que sur la rédaction.

4. - Avant le vote sur l'ensemble d'un texte, tout ou partie de celui-ci peut être renvoyé, sur décision du Sénat, à la commission, pour une seconde délibération à condition que la demande de renvoi ait été formulée ou acceptée par le Gouvernement. Dans le débat ouvert sur cette demande, ont seuls droit à la parole l'auteur de la demande ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, chacun pour une durée n'excédant pas cinq minutes, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.

5. - Lorsqu'il y a lieu à seconde délibération, les textes adoptés lors de la première délibération sont renvoyés à la commission, qui doit présenter un nouveau rapport.

6. - Dans sa seconde délibération, le Sénat statue seulement sur les nouvelles propositions du Gouvernement ou de la commission, présentées sous forme d'amendements et sur les sous-amendements s'appliquant à ces amendements.

7. - Avant que le vote sur l'ensemble ne soit intervenu, aucun vote acquis ne peut être remis en question sans renvoi préalable à la commission soit pour coordination, soit pour seconde délibération.

- Règlement de l'Assemblée nationale, article 99

1. Des amendements peuvent être présentés par les députés aux textes servant de base à la discussion dans un délai de quatre jours ouvrables suivant la distribution du rapport.
2. Toutefois, lorsque la discussion d'un texte est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée au cours d'une session autre que celle durant laquelle le rapport a été distribué, il est ouvert un nouveau délai de deux jours ouvrables à compter de cette inscription à l'ordre du jour.
3. Les amendements des députés cessent d'être recevables dès le début de la discussion générale, si celui-ci intervient avant l'expiration des délais susvisés.
4. Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables :
5. 1° Les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond, ou ceux dont l'un ou l'autre accepte la discussion ;
6. 2° Les amendements déposés au nom d'une commission saisie pour avis.
7. Les délais prévus au présent article ne sont pas applicables :
8. 1° Aux sous-amendements ;
9. 2° Aux amendements portant sur des articles sur lesquels le Gouvernement ou la commission saisie au fond a déposé un ou plusieurs amendements après l'expiration de ces délais ;
10. 3° Aux amendements susceptibles d'être mis en discussion commune avec des articles additionnels présentés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond après l'expiration de ces délais.

- Règlement de l'Assemblée nationale, article 101

1. **Avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble des projets et propositions, l'Assemblée peut décider, sur la demande du Gouvernement ou d'un député, qu'il sera procédé à une seconde délibération de tout ou partie du texte.**
2. **La seconde délibération est de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, ou si celle-ci l'accepte.**
3. **Les textes qui font l'objet de la seconde délibération sont renvoyés à la commission, qui doit présenter, par écrit ou verbalement, un nouveau rapport.**
4. Le rejet par l'Assemblée des amendements présentés en seconde délibération vaut confirmation de la décision prise par l'Assemblée en première délibération.

□ Jurisprudence

- Décision n° 78-97 DC du 27 juillet 1978, cons. 3 -

Loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises

3. Considérant que l'article 25 de la loi résulte d'un amendement déposé devant l'Assemblée nationale ; qu'il appartenait donc, en application de l'article 98, alinéa 5 du règlement de l'Assemblée nationale, aux députés qui auraient estimé que cet article additionnel n'entraîne pas dans le cadre du projet de loi, de demander que l'Assemblée se prononce sur sa recevabilité, avant la discussion ; qu'une telle procédure n'ayant pas été mise en oeuvre, **le Conseil constitutionnel ne saurait être saisi de la conformité de l'article 25 de la loi aux dispositions du règlement de l'Assemblée nationale, lequel, d'ailleurs, n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle ;**

- Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, cons. 7 -

Loi relative au pacte civil de solidarité

7. Considérant, en premier lieu, que **les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;**

C. Procédure d'adoption (article 9 relatif au socle commun des connaissances)

□ Travaux parlementaires

- Texte de l'article 6 initialement soumis au Sénat

Après l'article L. 122-1, il est inséré un article L. 122-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 122-1-1.* - La scolarité obligatoire doit garantir au moins l'acquisition par chaque élève d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour poursuivre et réussir sa scolarité, conduire sa vie personnelle et professionnelle et sa vie de citoyen. Ce socle comprendra :

« - la maîtrise de la langue française ;

« - la maîtrise des principaux éléments de mathématiques ;

« - une culture humaniste et scientifique permettant l'exercice libre de la citoyenneté ;

« - la pratique d'au moins une langue vivante étrangère ;

« - la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication.

« Ces connaissances et compétences sont précisées par décret pris après avis du Haut conseil de l'éducation.

« Le Gouvernement présente tous les trois ans au Parlement un rapport sur la manière dont les programmes prennent en compte le socle commun et sur la maîtrise de celui-ci par les élèves au cours de leur scolarité obligatoire. »

- Texte de l'article 6 modifié par l'amendement n° 272 puis supprimé

Après l'article L. 122-1, il est inséré un article L. 122-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 122-1-1.* - La scolarité obligatoire doit garantir l'acquisition par chaque élève d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture et fixe six objectifs :

- « - la connaissance approfondie des principes et des règles de la République ;
- « - des objectifs linguistiques : la maîtrise de la langue française et d'une langue étrangère ;
- « - des objectifs culturels, en abordant l'ensemble des savoirs scientifiques et artistiques, littéraires et philosophiques ;
- « - des objectifs de pratiques physiques et sportives en axant sur la maîtrise du corps et l'apprentissage de la vie en collectivité
- « - des objectifs technologiques permettant de faire découvrir aux élèves la culture scientifique et technique ;
- « - des objectifs d'apprentissage pour construire la citoyenneté des élèves.

« Les objectifs principaux de cet ensemble de connaissances doivent permettre aux enfants et adolescents de penser, de raisonner, de s'exprimer, de développer une réflexion et un jugement autonome, d'être formé à la vie en société et au respect d'autrui, d'être des citoyens, de maîtriser leur corps. »

- Texte de l'article 6 bis A (article additionnel introduit par le Sénat)

Après l'article L. 122-1 du code de l'éducation, il est inséré un article L. 122-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 122-1-1.* - 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. Ce socle comprend :

- « - la maîtrise de la langue française ;
- « - la maîtrise des principaux éléments de mathématiques ;
- « - une culture humaniste et scientifique permettant le libre exercice de la citoyenneté ;
- « - la pratique d'au moins une langue vivante étrangère ;
- « - la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication.

« L'acquisition du socle commun par les élèves fait l'objet d'une évaluation, qui est prise en compte dans la poursuite de la scolarité.

« Le socle commun est complété par d'autres enseignements, au cours de la scolarité obligatoire.

« Ces connaissances et compétences sont précisées par décret pris après avis du Haut conseil de l'éducation.

« Le Gouvernement présente tous les trois ans au Parlement un rapport sur la manière dont les programmes prennent en compte le socle commun et sur la maîtrise de celui-ci par les élèves au cours de leur scolarité obligatoire. »

- Texte définitif (article 9 de la loi déferée)

Après l'article L. 122-1 du code de l'éducation, il est inséré un article L. 122-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 122-1-1.* - 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. Ce socle comprend :

- « - la maîtrise de la langue française ;
- « - la maîtrise des principaux éléments de mathématiques ;
- « - une culture humaniste et scientifique permettant le libre exercice de la citoyenneté ;
- « - la pratique d'au moins une langue vivante étrangère ;
- « - la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication.

« Ces connaissances et compétences sont précisées par décret pris après avis du Haut conseil de l'éducation.

« L'acquisition du socle commun par les élèves fait l'objet d'une évaluation, qui est prise en compte dans la poursuite de la scolarité.

« Le Gouvernement présente tous les trois ans au Parlement un rapport sur la manière dont les programmes prennent en compte le socle commun et sur la maîtrise de celui-ci par les élèves au cours de leur scolarité obligatoire.

« Parallèlement à l'acquisition du socle commun, d'autres enseignements sont dispensés au cours de la scolarité obligatoire. »

D. Notion de loi de programme (article 12 relatif à l'approbation du rapport annexé)

- ❑ **Jurisprudence sur les lois de programme (antérieure à l'abrogation de l'ordonnance du 2 janvier 1959)**

- Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, cons. 1 et 2 - Loi portant réforme de la planification

Sur la conformité de la loi à l'article 34 de la Constitution et à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances :

1. Considérant que, selon les députés auteurs de la saisine, l'ensemble des dispositions de la loi déferée au Conseil constitutionnel aurait pour effet de réserver au législateur la matière de la planification alors que celle-ci n'est pas mentionnée par l'article 34 de la Constitution ;

2. Considérant que, si les termes de plan ou de planification ne figurent pas à l'article 34 de la Constitution dans l'énonciation des matières réservées à la loi, il n'en demeure pas moins que, par son objet même, le contenu d'un plan national pluriannuel touche à des matières réservées à la loi ; que, d'ailleurs, **pour l'application de l'article 70 de la Constitution, l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social fait mention des "projets de loi de programme ou de plans à caractère économique et social" ; que, de même, l'article 1^{er}, dernier alinéa, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances fait mention des plans « approuvés par le Parlement » ; qu'ainsi c'est à bon droit que la loi déferée au Conseil constitutionnel a prévu que les plans feraient l'objet de lois, alors d'ailleurs que ladite loi n'énonce, en matière de planification, aucune restriction à l'exercice par le Gouvernement de la compétence et des pouvoirs qu'il tient des alinéas 1^{er} et 2 de l'article 37 de la Constitution ;**

- Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, cons. 5 à 8 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social

En ce qui concerne l'absence de consultation du Conseil économique et social :

5. Considérant que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel constitue une loi de programme à caractère économique et social ; qu'il s'ensuit que son adoption par le Parlement aurait dû être précédée, par application de l'article 70 de la Constitution, de la consultation du Conseil économique et social ;

6. Considérant qu'en vertu de l'article 70 de la Constitution « Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social » est soumis pour avis au Conseil économique et social ; que l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social précise, dans son deuxième alinéa, que ce Conseil « est obligatoirement saisi pour avis des projets de loi de programme ou de plans à caractère économique ou social, à l'exception des lois de finances » et, dans son quatrième alinéa, qu'il peut « être consulté sur tout problème de caractère économique ou social intéressant la République » ; 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'État » ; que **le dernier alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que : « Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne**

peuvent donner lieu à des engagements de l'État que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites "lois de programme" » ;

7. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que, pour l'application de l'article 70 de la Constitution, on doit entendre par « loi de programme à caractère économique ou social », une loi qui, non seulement définit des objectifs à moyen ou long terme en matière économique et sociale, mais comporte, en outre, des prévisions de dépenses chiffrées pour la réalisation de ces objectifs ;

8. Considérant que, si la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel se réfère à certains objectifs de caractère économique et social proposés par le Gouvernement, elle ne comporte aucune prévision de dépenses chiffrées ; qu'ainsi le vote de ladite loi ne devait pas être obligatoirement précédé de la consultation du Conseil économique et social, même s'il eût été loisible au Gouvernement, en application du quatrième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360, de procéder à la consultation de cet organisme ;

**- Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, cons. 20 et 21 -
Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure**

- SUR LE RAPPORT APPROUVE PAR L'ARTICLE 1^{er} :

20. Considérant que l'article 1^{er} de la loi déferée approuve le rapport sur les « orientations de la politique de sécurité intérieure » figurant à l'annexe I de cette loi, tandis que, pour sa part, l'article 2 approuve « la programmation des moyens de sécurité intérieure figurant à l'annexe II » ;

21. Considérant 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 a la valeur normative qui s'attache aux lois de programme prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, 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 et ne sont dès lors pas revêtues de la valeur normative qui s'attache à la loi ; que les mesures législatives ou réglementaires qui, le cas échéant, mettront en oeuvre ces orientations pour leur attacher des effets juridiques pourront, selon le cas, faire l'objet de saisines du Conseil constitutionnel ou de recours devant la juridiction administrative ;

**- Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, cons. 89 et 90 -
Loi d'orientation et de programmation pour la justice**

-SUR LE RAPPORT APPROUVÉ PAR L'ARTICLE 1^{er} :

89. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi déferée : « Les orientations et la programmation des moyens de la justice pour les années 2003 à 2007 figurant dans le rapport annexé à la présente loi sont approuvées » ;

90. Considérant que, si la programmation des moyens de la justice pour les années 2003 à 2007 figurant à l'article 2 de la loi déferée et dans le rapport annexé à cette loi a la valeur normative qui s'attache aux lois de programme prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, les « orientations » présentées dans le même rapport ne relèvent en revanche d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution et ne sont dès lors pas revêtues de la valeur normative qui s'attache à la loi ; que les mesures législatives ou réglementaires qui, le cas échéant, mettront en oeuvre ces orientations pour leur attacher des effets juridiques pourront, selon le cas, faire l'objet de saisines du Conseil constitutionnel ou de recours devant la juridiction administrative ;

**- Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, cons. 4 à 6 -
Loi de programme pour l'outre-mer**

- Sur l'article 57 :

4. Considérant que l'article 57 dispose : « L'État s'engage à mettre en oeuvre les orientations contenues dans le document "Stratégie de développement durable du territoire de Wallis et Futuna" signé à Mata-Utu le 20 décembre 2002 » ; que les requérants soutiennent que cet article, soit n'a pas valeur législative, soit constitue une injonction au législateur ;

5. **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'État » ;**

6. **Considérant que l'article 57, qui se réfère aux objectifs économiques et sociaux figurant dans un document signé par l'État et le territoire des îles Wallis et Futuna, trouve sa place dans une loi de programme ;**

II. Portée normative de certaines dispositions (articles 7, 12, 27, 29 et 31)

A. Normes de référence

- **Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789**

- Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

- Article 5

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

- Article 6

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- Article 16

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

- **Constitution du 4 octobre 1958**

- Article 34

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :
(...)

La loi fixe également les règles concernant :
(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :
(...)

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.

Des lois de programmes 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.

B. Autres textes

- Code civil, article 4

(inséré par Loi du 5 mars 1803 promulguée le 15 mars 1803)

Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice.

- Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement (extrait)

(...)

En outre, là même où l'intérêt général justifie l'édiction de nouvelles règles ou la modification des règles existantes, **la production de normes juridiques peut revêtir des formes néfastes dont il convient de corriger les effets** : dispositions nouvelles se superposant, sans s'y insérer de façon claire, aux dispositions existantes ; textes obscurs suscitant toutes sortes de difficultés d'interprétation et d'application ; procédures inutilement complexes portant en germe des développements contentieux ; **dispositions sans contenu normatif n'ayant leur place que dans les exposés des motifs ou les débats** ; recours à un langage codé connu des seuls initiés, donnant à l'administration et à quelques spécialistes un monopole d'interprétation.

(...)

C. Jurisprudence

□ Jurisprudence sur l'absence de portée normative

➤ *Jurisprudence du Conseil constitutionnel antérieure au 29 juillet 2004*

- Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, cons. 5 et 8 - Loi portant réforme de la planification

5. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que la loi déferée au Conseil constitutionnel méconnaît les articles 39 et 44 de la Constitution relatifs à l'initiative des lois ; que, selon eux, les dispositions des articles 8 et 9 de la loi impliqueraient que l'initiative des lois de plan est réservée au Gouvernement, alors que les restrictions à l'initiative législative des membres du Parlement ne peuvent résulter que de la Constitution ;

8. Considérant que le législateur ne peut lui-même se lier ; qu'une loi peut toujours et sans condition, fût-ce implicitement, abroger ou modifier une loi antérieure ou y déroger ; qu'ainsi les dispositions de l'article 4, dernier alinéa, de la loi présentement examinée sont **dépourvues de tout effet juridique** et ne peuvent limiter en rien le droit d'initiative du Gouvernement et des membres du Parlement ; qu'elles ne sauraient pas davantage empêcher le vote dans l'avenir de lois contraires auxdites dispositions ; que, dès lors, **en raison même de leur caractère inopérant, il n'y a pas lieu d'en faire l'objet d'une déclaration de non-conformité à la Constitution** ;

- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, cons. 7 - Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie

7. Considérant qu'en prévoyant de demander aux populations intéressées de se prononcer sur l'accession du territoire à l'indépendance « en association avec la France », sans autre précision, l'article 1^{er}, premier alinéa, de la loi, se borne à formuler une **déclaration d'intention sans contenu normatif** ; que, **s'agissant d'un objectif que le législateur se fixe à lui-même en vue de dispositions législatives ultérieures, il ne saurait, en l'état, être comme tel susceptible de censure constitutionnelle** ; que, dès lors, les moyens invoqués ne sauraient être accueillis ;

- Décision n° 94-350 DC du 20 décembre 1994, cons. 4 et 5 - Loi relative au statut fiscal de la Corse

4. Considérant qu'il ressort des dispositions de la loi éclairées par les travaux préparatoires qu'en faisant référence à un statut fiscal de la Corse, le législateur s'est borné à souligner que la collectivité de Corse faisait l'objet de dispositions fiscales spécifiques dont l'économie générale lui est apparue justifiée par ses particularités géographiques et économiques ; qu'en énonçant, au surplus, que les dispositions législatives et réglementaires relevant de ce régime fiscal sont "maintenues", il n'a entendu ni remettre en vigueur des dispositions abrogées antérieurement, ni faire obstacle à des modifications ou abrogations ultérieures par le législateur ou le pouvoir réglementaire dans leurs domaines respectifs de compétence ; que les dispositions critiquées sont ainsi **dépourvues d'effet normatif** ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 1^{er} de la loi ne comporte aucune disposition modifiant des dispositions de nature législative en vigueur, les complétant ou affectant leur domaine ; que dès lors les moyens invoqués par les auteurs de la saisine ne peuvent être accueillis ;

- Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, cons. 18 et 19 -
Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail

- SUR LE GRIEF TIRÉ DU CARACTÈRE INOPÉRANT DE CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI :

18. Considérant que les requérants reprochent au législateur le « caractère non normatif ou inopérant » de certaines dispositions de la loi ; qu'ainsi devraient être considérés comme sans effet juridique l'article 2 de la loi, ainsi que les I et VII de l'article 3 ;

19. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 2 de la loi : « les organisations syndicales d'employeurs, groupements d'employeurs ou employeurs ainsi que les organisations syndicales de salariés reconnues représentatives sont appelés à négocier d'ici les échéances fixées à l'article 1^{er} les modalités de réduction effective de la durée du travail adaptées aux situations des branches et des entreprises et, le cas échéant, aux situations de plusieurs entreprises regroupées au plan local ou départemental dans les conditions prévues par l'article L. 132-30 du code du travail » ; que cette disposition est, selon ses termes mêmes, **dénuée de portée normative ; qu'ainsi, elle ne peut être utilement arguée d'inconstitutionnalité ;**

- Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, cons. 11 et 12 -
Loi organisant une consultation de la population de Mayotte

-SUR LE RESPECT DES COMPÉTENCES RESPECTIVES DU LÉGISLATEUR ET DU GOUVERNEMENT :

11. Considérant que les requérants dénoncent la « nature juridique incertaine » de l'accord sur lequel la population de Mayotte est invitée à se prononcer ; qu'ils font valoir que la loi serait entachée d'incompétence négative au regard des attributions réservées au législateur par l'article 72 de la Constitution ;

12. Considérant que, comme il a été dit ci-dessus, les autorités compétentes sont habilitées à consulter les populations d'outre-mer sur leur devenir au sein de la République et libres de définir l'objet de cette consultation ; que l'accord sur l'avenir de Mayotte signé à Paris le 27 janvier 2000, qui décrit les grandes orientations du nouveau statut de « collectivité départementale » envisagé pour Mayotte, est **dépourvu de portée normative** ; qu'aux termes mêmes du premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi, la population est seulement invitée à donner son « avis » sur ce document, le législateur conservant sa pleine compétence en vertu de l'article 72 de la Constitution pour déterminer le statut qui sera en définitive appliqué ; que le second alinéa de l'article 3 de la loi déférée, aux termes duquel : « Le corps électoral se prononcera à la majorité des suffrages exprimés », ne saurait être compris comme conférant des effets de droit à la consultation ; que, par suite, doit être rejeté le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu le champ de sa propre compétence ;

- Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, cons. 11 -
Loi d'orientation pour l'outre-mer

11. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions des deux dernières phrases de l'article 1^{er} de la loi déférée, **qui n'ont pas de portée normative propre**, ne visent qu'à introduire les dispositions ultérieures de la loi, en particulier le titre VII de celle-ci, intitulé : « De la démocratie locale et de l'évolution des départements d'outre-mer » ; qu'en conséquence, l'indication selon laquelle est reconnue à certaines assemblées locales « la capacité de proposer des évolutions statutaires », ainsi que la référence au « principe de la consultation des populations sur les évolutions qui seraient envisagées » doivent s'entendre dans les limites et dans les conditions fixées par les dispositions du titre VII précité ;

**- Décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, cons. 20 et 21 -
Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure**

- SUR LE RAPPORT APPROUVE PAR L'ARTICLE 1^{er} :

20. Considérant que l'article 1^{er} de la loi déferée approuve le rapport sur les « orientations de la politique de sécurité intérieure » figurant à l'annexe I de cette loi, tandis que, pour sa part, l'article 2 approuve « la programmation des moyens de sécurité intérieure figurant à l'annexe II » ;

21. Considérant 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 a la valeur normative qui s'attache aux lois de programme prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, **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 et ne sont dès lors pas revêtues de la valeur normative qui s'attache à la loi** ; que les mesures législatives ou réglementaires qui, le cas échéant, mettront en oeuvre ces orientations pour leur attacher des effets juridiques pourront, selon le cas, faire l'objet de saisines du Conseil constitutionnel ou de recours devant la juridiction administrative ;

**- Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, cons. 89 et 90 -
Loi d'orientation et de programmation pour la justice**

-SUR LE RAPPORT APPROUVÉ PAR L'ARTICLE 1^{er} :

89. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi déferée : « Les orientations et la programmation des moyens de la justice pour les années 2003 à 2007 figurant dans le rapport annexé à la présente loi sont approuvées » ;

90. Considérant que, si la programmation des moyens de la justice pour les années 2003 à 2007 figurant à l'article 2 de la loi déferée et dans le rapport annexé à cette loi a la valeur normative qui s'attache aux lois de programme prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, **les « orientations » présentées dans le même rapport ne relèvent en revanche d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution et ne sont dès lors pas revêtues de la valeur normative qui s'attache à la loi** ; que les mesures législatives ou réglementaires qui, le cas échéant, mettront en oeuvre ces orientations pour leur attacher des effets juridiques pourront, selon le cas, faire l'objet de saisines du Conseil constitutionnel ou de recours devant la juridiction administrative ;

➤ *Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons. 12 -
Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*

12. 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** ;

➤ *Jurisprudence du Conseil d'Etat*

- Conseil d'Etat, Assemblée, 5 mars 1999, Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public (extrait)

Mais considérant qu'ainsi d'ailleurs que le confirment les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 10 juillet 1989, **le rapport annexé à celle-ci n'est pas revêtu de la valeur normative qui s'attache aux dispositions de la loi** ; qu'ainsi les mentions de ce rapport ne peuvent être regardées comme conférant un fondement légal aux dispositions réglementaires contestées ;

- Conseil d'Etat, Assemblée, 5 mars 1999, Rouquette et autres (extrait)

Considérant que **les orientations et les objectifs présentés par le rapport accompagnant la loi de financement de la sécurité sociale ne sont pas revêtus de la portée normative qui s'attache aux dispositions de celle-ci** ; que, par suite, M. DU BESSET ne saurait utilement soutenir que le décret attaqué méconnaîtrait les indications contenues dans le rapport annexé à la loi du 19 décembre 1997 ;

- ❑ **Jurisprudence sur la clarté de la loi et l'incompétence négative du législateur (normativité incertaine)**

**- Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, cons. 8 -
Loi relative à la réduction négociée du temps de travail**

8. Considérant qu'en instituant une obligation préalable à l'établissement du plan social, **sans préciser les effets de son inobservation et, en particulier, en laissant aux autorités administratives et juridictionnelles le soin de déterminer si cette obligation est une condition de validité du plan social, et si son inobservation rend nulles et de nul effet les procédures de licenciement subséquentes, le législateur n'a pas pleinement exercé sa compétence** ; qu'il y a lieu par conséquent de déclarer contraire à la Constitution le IV de l'article 1^{er} de la loi déferée ;

**- Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, cons. 52 et 53 -
Loi d'orientation pour l'outre-mer**

52. Considérant que l'article 14 de la loi substitue à la rédaction actuelle de l'article L. 720-4 du code de commerce la rédaction suivante : " Dans les départements d'outre-mer, sauf dérogation motivée de la Commission nationale d'équipement commercial, l'autorisation demandée ne peut être accordée, que celle-ci concerne l'ensemble du projet ou une partie seulement, lorsqu'elle a pour conséquence de porter au-delà d'un seuil de 25 %, sur l'ensemble du territoire du département ou d'un pays de ce département ou d'une agglomération au sens des articles 25 et 26 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ou d'augmenter, si elle est supérieure à ce seuil au-delà duquel la demande est automatiquement rejetée, qu'il s'agisse d'un ou de plusieurs transferts, changements d'activité, extensions, ou toute opération de concentration, la surface totale des grandes et moyennes surfaces de détail dans lesquelles sont mis en vente des produits alimentaires, ou la part de son chiffre d'affaires annuel hors taxes incluant toutes les ventes au détail sur place, par correspondance ou par tout autre moyen de communication, et appartenant :

« - soit à une même enseigne ;

« - soit à une même société, ou une de ses filiales, ou une société dans laquelle l'un des associés du groupe possède une fraction du capital comprise entre 10 % et 50 %, ou une société contrôlée par cette même société au sens de l'article L. 233-3 ;

« - soit contrôlée directement ou indirectement par au moins un associé du groupe exerçant sur elle une influence au sens de l'article L. 233-16, ou ayant un dirigeant de droit ou de fait commun. » ;

53. **Considérant que les limitations ainsi apportées par l'article 14 à la liberté d'entreprendre ne sont pas énoncées de façon claire et précise ; qu'il y a lieu par suite de déclarer cet article contraire à l'article 34 de la Constitution ;**

**- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, cons. 9 -
Loi de modernisation sociale**

9. 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 de l'article 34 de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité 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 droits**

contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui lui est déférée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité ; qu'il appartient aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes d'appliquer la loi, le cas échéant sous les réserves que le Conseil constitutionnel a pu être conduit à formuler pour en admettre la conformité à la Constitution ;

**- Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, cons. 20 à 26 -
Loi portant réforme de l'élection des sénateurs**

20. 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 ;

21. Considérant que l'article 7 de la loi déférée complète l'article L. 52-3 du code électoral par trois alinéas ainsi rédigés : « Le libellé et, le cas échéant, la dimension des caractères des bulletins doivent être conformes aux prescriptions légales ou réglementaires édictées pour chaque catégorie d'élection : - pour les élections au scrutin majoritaire, les bulletins de vote ne peuvent comporter aucun nom propre autre que celui du ou des candidats ; - pour les élections au scrutin de liste, les listes présentées dans chacune des circonscriptions départementales ou régionales peuvent prendre une même dénomination afin d'être identifiées au niveau national. Il peut s'agir du nom d'un groupement ou parti politique et, le cas échéant, de celui de son représentant » ;

22. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des travaux parlementaires à l'issue desquels ont été adoptées ces dispositions que l'intention du législateur est de les rendre applicables à l'élection des sénateurs ; que, toutefois, l'article L. 52-3 ainsi complété figure au titre Ier du livre Ier du code électoral, dont les dispositions ne sont pas relatives à cette élection ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que la portée normative du premier alinéa inséré à l'article L. 52-3 du code électoral est incertaine ;

24. Considérant, en troisième lieu, que les notions de « nom propre », de "liste présentée dans une circonscription départementale" et de « représentant d'un groupement ou parti politique » sont ambiguës ;

25. Considérant, enfin, que le dernier alinéa inséré au même article autorise, dans certains cas, l'inscription sur les bulletins de vote du nom de personnes qui ne sont pas candidates à l'élection ; qu'une telle inscription risquerait de créer la confusion dans l'esprit des électeurs et, ainsi, d'altérer la sincérité du scrutin ;

26. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 7 de la loi déférée est contraire tant à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qu'au principe de loyauté du suffrage ;

- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons. 13 et 15 -

Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

13. Considérant, de plus, 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 ;

(...)

15. Considérant que la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déferée, relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique ;

- Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, cons. 25 -

Loi de programmation pour la cohésion sociale

25. Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; 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 ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ; que, pour autant, ces autorités conservent le pouvoir d'appréciation et, en cas de besoin, d'interprétation inhérent à l'application d'une règle de portée générale à des situations particulières ;

- ❑ **Réserves d'interprétation émises à propos de dispositions de portée normative incertaine**

- Décision n° 96-383 DC du 6 novembre 1996, cons. 22 -

Loi relative à l'information et à la consultation des salariés dans les entreprises et les groupes d'entreprises de dimension communautaire, ainsi qu'au développement de la négociation collective

22. Considérant que si le législateur a conféré compétence aux partenaires sociaux, dans le cadre de la négociation de branche, pour définir une protection conventionnelle particulière des salariés mandatés par les organisations syndicales représentatives, **il ressort des travaux préparatoires de la loi** qu'en faisant référence à la procédure prévue par l'article L. 412-18 du code du travail, il a entendu que la protection à instituer assure, sous le contrôle du juge, des garanties au moins équivalentes à la garantie légale tenant à la mise en oeuvre de cette dernière disposition ; que **sous cette stricte réserve d'interprétation, le second alinéa du III de l'article 6 ne méconnaît ni l'article 34 de la Constitution ni le huitième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946** ;

- Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, cons. 13 -

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

13. Considérant **qu'eu égard à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent, les dispositions précitées de l'article 1^{er} de la loi déferée méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la Constitution si elles soumettaient les collectivités territoriales à une obligation de résultat ; qu'il ressort toutefois des travaux parlementaires que ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 ; que, sous cette réserve, les dispositions critiquées ne sont pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution ;**

- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, cons. 40 -

Loi de modernisation sociale

40. Considérant **que le législateur n'a pas entendu mettre à la charge des employeurs concernés une obligation de résultat, mais seulement une obligation de moyens ; qu'ainsi, l'article L. 321-4-1 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'article contesté, doit être interprété comme visant exclusivement les entreprises dans lesquelles il existe au moins une organisation syndicale représentative et comme permettant de n'invoquer la carence de l'employeur que pour autant que l'inexécution des obligations prévues par cet article lui est imputable ; que, sous cette réserve, l'article 96 n'est pas contraire à la Constitution ;**

III. Dispositions à caractère réglementaire (articles 19, 22, 33 et 34)

A. Normes de référence

❑ **Constitution du 4 octobre 1958**

- Article 34

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

- 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 ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

(...)

- Article 37

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

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'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.**

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

TITRE II : Fonctionnement du Conseil constitutionnel

CHAPITRE III : De l'examen des textes de forme législative

- Article 24

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

- Article 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.

- Article 26

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

B. Jurisprudence

- ❑ **Empiètement de la loi dans le domaine réglementaire**

- Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, cons. 11 - Loi sur les prix et les revenus

11. Considérant, sur le second point, que, si les articles 34 et 37, alinéa 1^{er}, 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^{er} 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 oeuvre 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 ;

□ **Empiètement de la loi organique dans le domaine de la loi**

- Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, cons. 38 -

Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

(...)

38. Considérant en revanche, que **le législateur organique a empiété sur la compétence de la loi ordinaire en fixant les règles d'accès à la fonction publique** des candidats ayant échoué au troisième concours d'entrée à l'école nationale de la magistrature ; que **les dispositions** de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 17 de l'ordonnance statutaire, dans leur rédaction résultant de l'article 24 de la loi organique, **ont ainsi valeur de loi ordinaire** ; qu'elles ne sont pas contraires à la Constitution ;

(...)

- Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, cons. 51 -

Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature

(...)

51. Considérant, cependant, qu'**en édictant de telles dispositions**, qui modifient le code de l'organisation judiciaire, le code de procédure pénale et la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, **le législateur organique a fixé des règles relevant de la loi ordinaire** ;

(...)

- Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, cons. 15 et 60 -

Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française

(...)

15. Considérant, en troisième lieu, que **l'article 6 de la loi organique** est relatif à la libre administration des communes de Polynésie française, lesquelles ne sont pas, au sens de l'article 74 de la Constitution, des institutions de la collectivité d'outre-mer que constitue la Polynésie française ; qu'il **a ainsi valeur de loi ordinaire** ; qu'il n'est pas contraire à la Constitution ;

(...)

60. Considérant que le I de l'article 43 de la loi organique fixe les compétences des communes de la Polynésie française « sans préjudice des attributions qui leur sont réservées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique par les lois et règlements en vigueur » ; que, toutefois, **les compétences des communes**, lesquelles ne sont pas des institutions de la Polynésie française au sens de l'article 74 de la Constitution, **relèvent de la loi ordinaire** en application de l'article 72 de la Constitution ; que, **par suite, le I de l'article 43 de la loi organique**, qui n'est pas contraire à la Constitution, **a valeur de loi ordinaire** ;

(...)

□ **Nature juridique de dispositions de forme législative**

➤ *Création d'une commission administrative*

- Décision n° 98-183 L du 5 mai 1998 -

Nature juridique des dispositions des articles 1^{er} et 3 de la loi du 2 mai 1930 modifiée relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque

1. Considérant qu'il résulte de la loi du 2 mai 1930 modifiée précitée que les commissions départementales des sites, perspectives et paysages prennent l'initiative de proposer les classements et inscriptions qu'elles jugent utiles et donnent leur avis sur les propositions de classement et d'inscription qui leur sont soumises ; que la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages donne son avis sur les propositions de classement ; **que ces commissions disposent ainsi de compétences purement consultatives**, qui ne lient pas l'autorité administrative et ne mettent donc pas en cause les principes fondamentaux du régime de la propriété, non plus qu'aucun des autres principes fondamentaux ou aucune des règles que l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi ; que, dès lors, les dispositions, relatives à la composition de ces commissions, soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ont le caractère réglementaire ;

➤ *Modification de terminologie*

- Décision n° 2004-196 L du 12 février 2004, cons. 2 -

Nature juridique de dispositions issues de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites

2. Considérant que ressortit à la compétence du législateur, en vertu de ces dispositions, la création d'un plan d'épargne individuelle pour la retraite bénéficiant d'une incitation fiscale et permettant à toute personne physique d'adhérer à un contrat d'assurance conclu entre un groupement chargé de la mise en place et de la surveillance de la gestion de ce plan et une entreprise d'assurance, une institution de prévoyance ou une mutuelle ; qu'en revanche, sous réserve que ne soient pas dénaturées les règles les concernant qui sont du domaine de la loi, **le choix de la dénomination de ce plan et de ce groupement relève de la compétence du pouvoir réglementaire** ; qu'il s'ensuit que les dénominations « plan " ou " plans d'épargne individuelle pour la retraite » et « groupement » ou « groupements d'épargne individuelle pour la retraite », mentionnées dans la demande susvisée, ont le caractère réglementaire,

➤ *Catégorie d'établissement public*

- Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, cons. 13 -

Loi relative aux libertés et responsabilités locales

13. Considérant qu'aux termes de l'article 86 de la loi déferée : « Les établissements publics de coopération intercommunale ou plusieurs communes d'un commun accord, ou une commune, peuvent, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire. Dans le respect des dispositions des articles L. 211-1 et L. 411-1 à L. 411-3 du code de l'éducation, les statuts de ces établissements sont adoptés par délibération, après accord du

représentant de l'Etat. Le conseil d'administration de l'établissement comprend des représentants des collectivités territoriales, des enseignants et des parents. Un décret en Conseil d'Etat détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de cet établissement ainsi que les modalités d'évaluation des résultats de l'expérimentation » ; **qu'il était loisible au législateur de renvoyer à un décret ces règles d'organisation et de fonctionnement dès lors que ces établissements publics locaux d'enseignement ne constituent pas une catégorie nouvelle d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution ;**

➤ *Autres dispositions ne touchant pas aux principes fondamentaux de l'enseignement*

- Décision n° 2000-188 L du 30 mars 2000, cons. 2 -

Nature juridique de certaines dispositions de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 modifiée d'orientation de l'enseignement supérieur

2. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « la loi détermine les principes fondamentaux de l'enseignement » ; que les dispositions de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 46 précité dont la nature juridique est recherchée, dans la mesure où elles se bornent à fixer la durée du résidanat et de l'internat en médecine, ne touchent pas à ces principes ;