

# Décision n° 2018 - 763 QPC

## Loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants

### Dossier documentaire

Services du Conseil constitutionnel - 2018

#### Table des matières

<b>Article 1<sup>er</sup> - Accès au premier cycle des études supérieures .....</b>	<b>3</b>
<b>A. Sur les lois de validations.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Norme de référence .....</b>	<b>3</b>
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....	3
- Article 16 .....	3
<b>2. Jurisprudence administrative .....</b>	<b>3</b>
- CE, ordonnance, 20 février 2018, n°417905, Groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste et autres.....	3
<b>3. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>4</b>
- Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale.....	4
- Décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »] .....	5
<b>B. Sur l'égal accès à l'instruction .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>7</b>
a. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.....	7
b. Constitution du 4 octobre 1958 .....	7
<b>2. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>7</b>
- Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel .....	7
- Décision n° 2003-471 DC du 24 avril 2003, Loi relative aux assistants d'éducation .....	7
- Décision n° 2009-591 DC du 22 octobre 2009, Loi tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence .....	8
- Décision n° 2016-558/559 QPC du 29 juillet 2016, M. Joseph L. et autre [Droit individuel à la formation en cas de rupture du contrat de travail provoquée par la faute lourde du salarié].....	8
<b>C. Sur le principe constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs .....</b>	<b>9</b>
a. Jurisprudence administrative .....	9
- CE, 23 novembre 2016, N° 395652 .....	9

b. Jurisprudence constitutionnelle .....	9
- Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, Loi relative à l'enseignement supérieur .....	9
- Décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010, M. Jean C. et autres [Loi Université] .....	10
- Décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015, Conférence des présidents d'université [Composition de la formation restreinte du conseil académique] .....	11
- Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, Loi relative au renseignement .....	11

## **D. Sur l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi 13**

<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>13</b>
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....	13
- Article 4 .....	13
- Article 5 .....	13
- Article 6 .....	13
- Article 16 .....	13
a. Constitution du 4 octobre 1958 .....	13
<b>2. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>13</b>
- Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012.....	13
- Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017.....	14

## **E. Sur l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi 15**

<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>15</b>
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....	15
- Article 16 .....	15
<b>2. Jurisprudence administrative .....</b>	<b>15</b>
- CE, 19 février 1967, n° 59125, Société des établissements Petitjean et autres,.....	15
- CE, 9 novembre 1966, N° 58903, Toumbouros.....	16
<b>3. Jurisprudence constitutionnelle .....</b>	<b>16</b>
- Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France .....	16
- Décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011, Syndicat des fonctionnaires du Sénat [Actes internes des Assemblées parlementaires].....	17

# Article 1<sup>er</sup> - Accès au premier cycle des études supérieures

## A. Sur les lois de validations

### 1. Norme de référence

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

##### - Article 16

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

### 2. Jurisprudence administrative

#### - CE, ordonnance, 20 février 2018, n°417905, Groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste et autres<sup>1</sup>

Le juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 5 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), le Syndicat national de l'enseignement supérieur – Fédération syndicale unitaire (SNESUP-FSU), la Fédération de l'Education, de la recherche et de la culture CGT (FERC-CGT), l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) et l'Union nationale lycéenne (UNL) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

(...)

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que la décision contestée préjudicie de manière grave et immédiate, d'une part, à la situation des lycéens et des étudiants, d'autre part, à la situation des professeurs et des équipes pédagogiques et administratives des universités et, enfin, aux prérogatives des parlementaires ;  
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée dès lors que l'arrêté litigieux, d'une part, a été pris en méconnaissance de l'article L. 612-3 du code de l'éducation et, d'autre part, porte atteinte aux exigences essentielles posées par l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

(...)

2. Considérant que l'article L. 612-3 du code de l'éducation prévoit, dans son premier alinéa, que le premier cycle des études supérieures est ouvert à tous les titulaires du baccalauréat ou d'une équivalence ou dispense de ce grade ; qu'aux termes des deuxième et troisième alinéas de cet article : « Tout candidat est libre de s'inscrire dans l'établissement de son choix, sous réserve d'avoir, au préalable, sollicité une préinscription lui permettant de bénéficier du dispositif d'information et d'orientation dudit établissement, qui doit être établi en concertation avec les lycées. Il doit pouvoir, s'il le désire, être inscrit en fonction des formations existantes lors de cette inscription dans un établissement ayant son siège dans le ressort de l'académie où il a obtenu le baccalauréat ou son équivalent ou dans l'académie où est située sa résidence. Lorsque l'effectif des candidatures excède les capacités d'accueil d'un établissement, constatées par l'autorité administrative, les inscriptions sont prononcées, après avis du président de cet établissement, par le recteur chancelier, selon la réglementation établie par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, en fonction du domicile, de la situation de famille du candidat et des préférences exprimées par celui-ci. / Les dispositions relatives à la répartition entre les établissements et les formations excluent toute sélection. Toutefois, une sélection peut être opérée, selon des modalités fixées par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, pour l'accès aux sections de techniciens supérieurs, instituts, écoles et préparations à celles-ci, grands établissements au sens du titre Ier du livre VII, et tous établissements où l'admission est subordonnée à un concours national ou à un concours de recrutement de la fonction publique. » ;

---

<sup>1</sup> cf. la requête similaire [CE, ordonnance du 20 février 2018, n° 418029, Solidaires Etudiant-e-s, Syndicats de luttes et l'Union nationale lycéenne - syndicale et démocratique](#)

3. Considérant que le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), le Syndicat national de l'enseignement supérieur – Fédération syndicale unitaire (SNESUP-FSU), la Fédération de l'Education, de la recherche et de la culture CGT (FERC CGT), l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) et l'Union nationale lycéenne (UNL) ont, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, saisi le juge des référés du Conseil d'Etat d'une demande tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du 19 janvier 2018 de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Parcoursup » ;

4. Considérant que, pour soutenir qu'il y a urgence à suspendre l'arrêté litigieux, les requérants font valoir, outre la circonstance qu'il a commencé à recevoir exécution, que la mise en œuvre de cet arrêté permettra, en violation du principe de libre accès à l'université énoncé à l'article L. 612-3 du code de l'éducation, de procéder à une sélection des futurs étudiants par les établissements d'enseignement supérieur et pourrait avoir pour effet de priver les lycéens d'un accès à une formation de premier cycle de l'enseignement supérieur dans l'établissement de leur choix car il organise le recueil des éléments nécessaires à la sélection des étudiants alors que celle-ci est aujourd'hui l'objet d'une discussion parlementaire sur le résultat de laquelle l'arrêté anticipe en méconnaissance des prérogatives des parlementaires ; que les requérants font également valoir qu'il emporterait des conséquences graves sur le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur eu égard à la surcharge considérable de travail dans un temps très réduit pour les équipes pédagogiques et administratives découlant de la procédure qu'il prévoit ;

5. Considérant toutefois qu'il ressort des termes mêmes de l'arrêté litigieux que, d'une part, selon son article 1er, le traitement de données qu'il autorise a pour seule finalité le recueil des vœux des étudiants dans le cadre de la gestion de la procédure nationale de préinscription dans une formation du premier cycle de l'enseignement supérieur pour l'année universitaire 2018-2019 et que, d'autre part, selon son article 4, les informations et données à caractère personnel relatives aux étudiants ainsi que celles relatives à la traçabilité des accès ne seront conservées que jusqu'au 2 avril 2018 et seront supprimées après cette date à moins que leur utilisation dans le cadre de la procédure nationale de préinscription soit expressément autorisée par la réglementation en vigueur à cette date ; que, se conformant sur ces points aux exigences émises par la Commission nationale de l'informatique et des libertés dans sa délibération n° 2018-011 du 18 janvier 2018, la ministre de l'enseignement, de la recherche et de l'innovation a ainsi conféré à ce traitement un caractère temporaire et limité à la préinscription des futurs étudiants ;

6. Considérant que l'article L. 612-3 du code de l'éducation rappelé ci-dessus subordonne l'inscription dans un établissement d'enseignement supérieur à la sollicitation d'une préinscription ; que la plateforme « Parcoursup » a été accessible aux futurs étudiants dès le 22 janvier, afin que ceux-ci procèdent à leur enregistrement et à la saisie de leurs vœux ; que la suspension de l'exécution de l'arrêté litigieux aurait pour effet d'interrompre cette procédure nationale de préinscription, ce qui entraînerait de graves perturbations, tant pour les futurs étudiants que pour les autorités académiques et pourrait avoir pour effet, compte tenu du caractère extrêmement contraint du calendrier, de compromettre le bon déroulement du début de l'année universitaire 2018/2019 dans le premier cycle de l'enseignement supérieur ; que, par suite, il existe un intérêt public à ce que l'exécution de l'arrêté litigieux ne soit pas suspendue ;

7. Considérant que la suspension de l'exécution de l'arrêté litigieux porterait ainsi à l'intérêt général qui s'attache au bon déroulement de la procédure de préinscription une atteinte excédant les inconvénients qu'invoquent les requérants et dont, eu égard notamment au caractère limité du traitement autorisé par l'arrêté litigieux, la gravité n'est pas établie ; qu'il en résulte que la condition d'urgence requise par l'article L. 521-1 du code de justice administrative ne peut être regardée comme remplie ; que, par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté, la présente requête doit être rejetée selon la procédure prévue par l'article L. 522-3 du code de justice administrative, y compris les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

### **3. Jurisprudence constitutionnelle**

#### **- Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale**

30. Considérant que les requérants soutiennent, d'une part, que cette disposition a été adoptée en méconnaissance des articles 39, 44 et 45 de la Constitution, d'autre part, que la validation ne serait pas justifiée par un intérêt général suffisant ;

31. Considérant que, si le législateur peut valider un acte administratif dans un but d'intérêt général suffisant, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non

rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la validation doit être strictement définie, sous peine de méconnaître l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; que c'est à la lumière de l'ensemble de ces principes que doit être appréciée la conformité à la Constitution des dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ;

32. Considérant que l'article 139 a pour objet principal de permettre l'extension rapide des lignes de tramway de la communauté urbaine de Strasbourg malgré l'annulation par le tribunal administratif de l'arrêté par lequel le préfet du Bas-Rhin avait déclaré d'utilité publique les acquisitions et travaux de construction nécessaires ; que la validation permettrait, à titre accessoire, de conforter la réalisation des lignes de tramway de Marseille, Montpellier, Le Mans et Valenciennes ;

33. Considérant, toutefois, que l'intérêt général ainsi poursuivi n'est pas suffisant pour justifier l'atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs et au droit au recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789, atteinte d'autant plus importante que la mesure contestée porte sur l'ensemble des lignes de tramway ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en 2004 ; qu'il ne justifie pas davantage l'atteinte portée au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Déclaration de 1789, lequel exige, avant toute expropriation, que la nécessité publique fondant la privation de propriété ait été légalement constatée ;

- **Décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »]**

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il résulte de cette disposition que si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

4. Considérant que les articles L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales sont relatifs au « versement transport » en dehors de la région d'Île-de-France ; que ce versement, qui est au nombre des impositions de toutes natures, a pour objet le financement des transports en commun ; que, selon l'article L. 2333-64, le « versement transport » peut être institué, soit dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 10 000 habitants ou lorsque la population est inférieure à 10 000 habitants, si le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme, soit dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil de 10 000 habitants ; qu'aux termes de l'article L. 2333-66 : « Le versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public » ; que l'article L. 2333-67 prévoit que le taux du versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public dans les limites qu'il détermine ;

5. Considérant que la loi du 11 juillet 1973 susvisée, qui a créé le « versement transport » en dehors de la région d'Île-de-France, prévoyait que celui-ci pouvait être institué dans le ressort « d'un syndicat de collectivités locales » ; que ces dispositions ont été modifiées lors de leur codification à l'article L. 233-58 du code des communes par le décret du 27 janvier 1977 susvisé qui a prévu que ce versement pouvait être institué dans le ressort d'une « commune ou une communauté urbaine » ou « d'un district ou d'un syndicat de communes compétent pour l'organisation des transports urbains » ; que des contestations ont été formées quant à la compétence des syndicats mixtes pour instituer sur ce fondement le « versement transport » ; que, par sa décision du 15 février 1984 susvisée, le Conseil d'État a jugé que le décret n'avait « pu avoir pour effet de modifier l'article 1er de la loi susmentionnée du 11 juillet 1973, qui prévoit la possibilité d'instituer un tel versement au bénéfice des

"syndicats de collectivités locales" » ; que ces dispositions ont été à nouveau modifiées par la loi du 6 février 1992 susvisée qui a prévu que ce versement pouvait être institué dans le ressort d'une « commune ou une communauté urbaine » ou « d'un groupement de communes compétent pour l'organisation des transports urbains » puis par la loi du 21 février 1996 susvisée qui a inséré ces dispositions dans le code général des collectivités territoriales et a prévu que ce versement pouvait être institué dans le ressort d'une « commune ou une communauté urbaine » ou « d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains » ; que de nouvelles actions ont contesté la compétence des syndicats mixtes pour instituer sur ce fondement le « versement transport » ; que l'article 102 de la loi du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 susvisée a inséré dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 5722-7-1 accordant aux syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale la faculté d'instituer le « versement transport » destiné au financement des transports en commun ; que, si le législateur a ainsi entendu lever les ambiguïtés des rédactions antérieures et permettre aux syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale, d'instituer et de percevoir le « versement transport », de nouvelles actions ont contesté l'effet dans le temps de ces nouvelles dispositions ; que, par les arrêts susvisés du 20 septembre 2012, la Cour de cassation a jugé que ces dispositions issues de la loi du 24 décembre 2007 étaient dépourvues d'effet rétroactif et que les syndicats mixtes visés à l'article L. 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales n'avaient pas compétence pour instituer le « versement transport » avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2007 ;

6. Considérant, en premier lieu, que par les dispositions successives des lois du 24 décembre 2007 et du 29 décembre 2012, le législateur a entendu mettre un terme à des années de contentieux relatifs aux délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport » ; qu'en adoptant les dispositions contestées de la loi du 29 décembre 2012, le législateur a entendu donner un fondement législatif certain aux délibérations des syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale ayant institué le « versement transport » avant le 1er janvier 2008 ; qu'il a également entendu éviter une multiplication des réclamations fondées sur la malfaçon législative révélée par les arrêts précités de la Cour de cassation, et tendant au remboursement d'impositions déjà versées, et mettre fin au désordre qui s'en est suivi dans la gestion des organismes en cause ; que les dispositions contestées tendent aussi à prévenir les conséquences financières qui auraient résulté de tels remboursements pour certains des syndicats mixtes en cause et notamment ceux qui n'avaient pas adopté une nouvelle délibération pour confirmer l'institution du « versement transport » après l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2007 ; que, dans ces conditions, l'atteinte portée par les dispositions contestées aux droits des entreprises assujetties au « versement transport » est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que, par les dispositions contestées, le législateur a précisément défini et limité la portée de la validation qui ne s'applique qu'en tant que la délibération d'un syndicat mixte ayant institué le « versement transport » avant le 1er janvier 2008 serait contestée au motif que ce syndicat n'est pas un établissement public de coopération intercommunale au sens des articles L. 2333-64, L. 2333-66 et L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales ;

8. Considérant, en troisième lieu, que le législateur a expressément réservé les décisions passées en force de chose jugée ; que, toutefois, si le « versement transport » n'est pas une sanction ayant le caractère d'une punition, il n'en va pas de même des sanctions applicables aux contribuables qui ne se sont pas acquittés de cette imposition en vertu des dispositions de l'article L. 2333-69 du code général des collectivités territoriales ; que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 fait obstacle à l'application rétroactive de dispositions permettant d'infliger des sanctions ayant le caractère d'une punition à des contribuables à raison d'agissements antérieurs à l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles ; que, par suite, la validation rétroactive des délibérations de syndicats mixtes antérieures au 1er janvier 2008 instituant le « versement transport » ne saurait permettre que soient prononcées des sanctions de cette nature à l'encontre des personnes assujetties au « versement transport » en vertu d'une délibération d'un syndicat mixte antérieure au 1er janvier 2008 au titre du recouvrement de cette imposition avant l'entrée en vigueur de l'article 50 de la loi du 29 décembre 2012 ; que, sous cette réserve, la validation rétroactive ne méconnaît aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ;

## B. Sur l'égal accès à l'instruction

### 1. Normes de référence

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

13. La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.

#### b. Constitution du 4 octobre 1958

##### - Article 34

La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

- de l'enseignement ;

### 2. Jurisprudence constitutionnelle

#### - Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel

32. Considérant qu'aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : "La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction..." ;

33. Considérant que, s'il est loisible au législateur de déroger aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 612-3 du code de l'éducation en vue de permettre la diversification de l'accès des élèves du second degré aux formations dispensées par l'Institut d'études politiques de Paris, c'est à la condition que les modalités particulières que fixera à cette fin, sous le contrôle du juge de la légalité, le conseil de direction de l'Institut, reposent sur des critères objectifs de nature à garantir le respect de l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction ; que, sous cette réserve, l'article 14 est conforme à la Constitution ;

#### - Décision n° 2003-471 DC du 24 avril 2003, Loi relative aux assistants d'éducation

- SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DU TREIZIÈME ALINÉA DU PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION DE 1946 ET DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ :

3. Considérant que les députés requérants soutiennent que les nouveaux articles L. 916-1 et L. 916-2 du code de l'éducation, en prévoyant le recrutement des assistants d'éducation au niveau des établissements, entraîneraient une double rupture du principe d'égalité entre les établissements d'enseignement public résultant, d'une part, de la différence des moyens alloués par l'Etat à chacun de ces établissements et, d'autre part, de la disparité des moyens qui leur seraient alloués par les collectivités sur le territoire desquelles ils sont implantés ; que l'article L. 916-2 autoriserait en effet, selon eux, les collectivités territoriales qui le souhaitent à financer des postes d'assistants d'éducation supplémentaires ;

4. Considérant qu'aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : "La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat" ;

5. Considérant, en premier lieu, que les dispositions du nouvel article L. 916-1 du code de l'éducation, qui définissent les conditions de recrutement des assistants d'éducation, ne créent, par elles-mêmes, aucune rupture d'égalité entre les établissements d'enseignement public ; qu'il appartiendra toutefois aux autorités administratives compétentes de répartir les crédits relatifs aux assistants d'éducation entre les établissements d'enseignement public selon des critères objectifs et rationnels liés aux besoins des établissements de telle sorte que ne soient pas remises en cause les exigences du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

6. Considérant, en second lieu, que le nouvel article L. 916-2 dispose : "Les assistants d'éducation peuvent être mis à la disposition des collectivités territoriales pour participer aux activités complémentaires prévues à l'article L. 216-1 ou aux activités organisées en dehors du temps scolaire dans les écoles et les établissements d'enseignement conformément à l'article L. 212-5" ; qu'il résulte de ses termes mêmes que cet article se borne à permettre aux assistants d'éducation de participer, en dehors des missions pour lesquelles ils ont été recrutés, à des activités organisées par les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires prévues, dans le cadre du temps scolaire, par l'article L. 216-1 ou des activités à caractère culturel, sportif, social ou socio-éducatif organisées, en dehors du temps scolaire, dans les conditions prévues par l'article L. 212-15 ; que cet article n'a ainsi ni pour objet ni pour effet de permettre aux collectivités territoriales de financer des emplois d'assistants d'éducation pour exercer les missions incombant à l'Etat prévues à l'article L. 916-1 ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 5, les articles L. 916-1 et L. 916-2 nouveaux du code de l'éducation ne méconnaissent ni le treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ni le principe d'égalité ;

- **Décision n° 2009-591 DC du 22 octobre 2009, Loi tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence**

. En ce qui concerne le principe de laïcité :

4. Considérant que, selon les requérants, la loi déferée aura pour effet d'accroître les " transferts financiers de fonds publics vers des organismes rattachés à des associations culturelles " ; qu'elle contreviendrait ainsi au principe constitutionnel de laïcité ;

5. Considérant que, d'une part, aux termes de l'article 1er de la Constitution : " La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion... " ; qu'aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 confirmé par celui de la Constitution de 1958 : " L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État " ; que, d'autre part, la liberté de l'enseignement constitue l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ;

6. Considérant qu'il résulte des règles ou principes à valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés que le principe de laïcité ne fait pas obstacle à la possibilité pour le législateur de prévoir, sous réserve de fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels, la participation des collectivités publiques au financement du fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association selon la nature et l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement ; que les dispositions examinées ne méconnaissent pas ces exigences ; que, dès lors, le grief invoqué doit être rejeté ;

- **Décision n° 2016-558/559 QPC du 29 juillet 2016, M. Joseph L. et autre [Droit individuel à la formation en cas de rupture du contrat de travail provoquée par la faute lourde du salarié]**

7. Selon le treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture... ». Il en résulte que la mise en œuvre d'une politique garantissant un égal accès de tous à la formation professionnelle constitue une exigence constitutionnelle.



## **C. Sur le principe constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs**

### **a. Jurisprudence administrative**

- **CE, 23 novembre 2016, N° 395652**

5. Considérant que le principe d'autonomie des universités, s'il est consacré par l'article L. 711-1 du code de l'éducation cité ci-dessous, n'a pas, en revanche, de valeur constitutionnelle ; que les requérants ne sauraient par suite utilement soutenir que le décret attaqué serait contraire à la Constitution en raison de ce qu'il méconnaîtrait ce principe ;

### **b. Jurisprudence constitutionnelle**

- **Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, Loi relative à l'enseignement supérieur**

En ce qui concerne les principes applicables à l'examen des dispositions critiquées :

17. Considérant que les dispositions critiquées ne touchent pas à la liberté de l'enseignement mais sont relatives à l'organisation d'un service public et aux droits et obligations des enseignants et chercheurs chargés de l'exécution de ce service et associés à sa gestion et, comme tels, relevant d'un statut différent de celui des personnes privées ; que cependant ce statut ne saurait limiter le droit à la libre communication des pensées et des opinions garanti par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que dans la seule mesure des exigences du service public en cause ;

18. Considérant que, selon les termes de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel : "Le service public de l'enseignement supérieur est laïc et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique ; il tend à l'objectivité du savoir ; il respecte la diversité des opinions. Il doit garantir à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique" ;

19. Considérant dès lors que, par leur nature même, les fonctions d'enseignement et de recherche non seulement permettent mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables ; que l'article 57 de la loi fait, dans leur principe, droit à ces exigences en disposant : "Les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et dans leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions de la présente loi, les principes de tolérance et d'objectivité" ;

20. Considérant qu'en ce qui concerne les professeurs, auxquels l'article 55 de la loi confie des responsabilités particulières, la garantie de l'indépendance résulte en outre d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, et notamment par les dispositions relatives à la réglementation des incompatibilités entre le mandat parlementaire et les fonctions publiques ;

21. Considérant que c'est à la lumière de ces principes que doivent être examinées les critiques adressées aux diverses dispositions mises en cause par l'une et l'autre saisine ;

En ce qui concerne la composition du conseil scientifique et du conseil des études et de la vie universitaire (art 30 et 31 de la loi) :

22. Considérant que le conseil scientifique, eu égard à ses attributions, ne comporte pas de représentants des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service et ne fait place, pour les étudiants, qu'à une représentation des étudiants de troisième cycle, et donc engagés dans la recherche, dans une proportion maximale de 12,5 p 100 ; qu'ainsi le grief manque en fait et que l'article 30 n'est pas contraire à la Constitution ;

23. Considérant que, si la composition du conseil des études et de la vie universitaire comporte une participation des étudiants dans une proportion maximale de 40 p 100 au regard d'une participation égale des enseignants-chercheurs et une participation maximale de 15 p 100 des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service, cette composition, eu égard à la nature et au caractère purement consultatif des attributions dudit conseil, n'est pas de nature à porter atteinte à la liberté et à l'indépendance des enseignants-chercheurs et notamment des professeurs ; qu'ainsi l'article 31 n'est pas contraire à la Constitution ;

24. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des alinéas 2 et 3 de l'article 39 que si, dans la représentation des enseignants-chercheurs, le nombre des professeurs doit être égal à celui des autres enseignants-chercheurs, la désignation de l'ensemble des représentants des enseignants-chercheurs se fait par un collège électoral unique, sous la seule réserve des règles particulières concernant le conseil scientifique ;

25. Considérant qu'il est constant que, en raison de la disproportion numérique existant entre le corps des professeurs et celui des autres corps d'enseignants-chercheurs, l'indépendance des professeurs serait menacée à divers points de vue par le système ainsi institué ; que, notamment, le libre exercice des responsabilités particulières qui leur sont attribuées par l'article 55, avant-dernier alinéa, en ce qui concerne la préparation des programmes, l'orientation des étudiants et la coordination des équipes pédagogiques et par leur participation obligatoire aux décisions individuelles concernant la carrière des autres enseignants-chercheurs prévue à l'article 56 (alinéa 2) serait altéré par l'existence d'un collège électoral unique ; que cette indépendance serait d'autant plus atteinte du fait qu'au sein de la juridiction disciplinaire prévue par l'article 29 de la loi, les professeurs devant composer la formation chargée de juger les professeurs seraient désignés par l'ensemble des représentants des enseignants-chercheurs eux-mêmes élus par l'ensemble des enseignants-chercheurs toutes catégories confondues, sans que, parmi leurs juges, les professeurs puissent compter des représentants émanant de leur propre vote ;

26. Considérant, d'autre part, que **l'indépendance des enseignants-chercheurs autres que les professeurs et la sincérité de leur suffrage risquerait elle-même, compte tenu des articles 55, avant-dernier alinéa, et 56, alinéa 2, sus rappelés, d'être mise en cause dans le cadre d'un collège électoral unique ;**

27. Considérant **que l'indépendance des professeurs comme celle des enseignants-chercheurs ayant une autre qualité suppose, pour chacun de ces deux ensembles, une représentation propre et authentique dans les conseils de la communauté universitaire ;**

28. Considérant dès lors que, sans qu'il soit besoin d'examiner la portée que pourrait avoir un "principe de représentation" de caractère général, l'alinéa 2 de l'article 39 et l'alinéa 2 de l'article 29 ne sont pas conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010, M. Jean C. et autres [Loi Université]**

. En ce qui concerne les comités de sélection :

8. Considérant que la loi du 10 août 2007 susvisée a renforcé les pouvoirs des organes permanents des universités et notamment les attributions du président ; que, toutefois, s'agissant de la composition des comités de sélection, le président ne dispose que d'un pouvoir de proposition ; qu'il doit tenir compte, dans ces propositions, du rang et des compétences des personnes et respecter un équilibre entre les enseignants de l'université et ceux qui exercent leurs fonctions dans d'autres universités ; qu'ainsi, son pouvoir de proposition est strictement encadré par la loi ; que la nomination des membres des comités de sélection ressortit à la seule compétence du conseil d'administration ;

9. Considérant que, si le conseil scientifique de l'université n'est pas, en vertu de l'article L. 712-5 du code de l'éducation, composé uniquement d'enseignants-chercheurs, ce conseil n'émet qu'un simple avis sur les propositions faites par le président de l'université ;

10. Considérant que, lorsqu'il procède à la nomination des membres des comités de sélection, le conseil d'administration de l'université siège dans une formation restreinte aux représentants élus des enseignants-chercheurs et personnels assimilés ;

11. Considérant que les comités de sélection, qui apprécient les mérites scientifiques des candidats, sont composés d'enseignants-chercheurs et de personnels assimilés, pour moitié au moins extérieurs à l'université, d'un rang au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir ; que les membres de ces comités sont choisis en raison de leurs compétences, en majorité parmi les spécialistes de la discipline en cause ;

12. Considérant que, par un avis motivé unique portant sur l'ensemble des candidats, chaque comité de sélection dresse la liste de ceux qu'il retient ; que le législateur a ainsi entendu laisser au comité la responsabilité d'établir une sélection et interdit au conseil d'administration de proposer au ministre chargé de l'enseignement supérieur la nomination d'un candidat non sélectionné par le comité ;

13. Considérant qu'en application de l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation, le conseil d'administration siège dans une formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés de rang au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir ; que sa délibération est prise au vu de l'avis motivé du comité de sélection ; qu'il transmet au ministre chargé de l'enseignement supérieur le nom du candidat dont il propose la nomination ou une liste de candidats classés par ordre de préférence ;

14. Considérant que, **dans ces conditions, tous les candidats au recrutement, à la mutation ou au détachement se trouvant soumis aux mêmes règles, les dispositions contestées ne portent pas atteinte au principe d'égalité ; qu'elles associent les professeurs et maîtres de conférences au choix de leurs pairs et ne portent, par suite, pas davantage atteinte au principe constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs ;**

- **Décision n° 2011-134 QPC du 17 juin 2011 - Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT et autres [Réorientation professionnelle des fonctionnaires]**

- SUR LE PRINCIPE D'INDÉPENDANCE DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS :

25. Considérant que la garantie de l'indépendance des enseignants-chercheurs résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ; que les dispositions critiquées n'ont pas pour objet de déroger aux règles particulières relatives au recrutement et à la nomination des enseignants-chercheurs ; qu'en outre, l'application de l'article 44 ter ne saurait, s'agissant de ces personnels, conduire à un changement de corps ; que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne portent pas atteinte à l'indépendance des enseignants-chercheurs ;

- **Décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015, Conférence des présidents d'université [Composition de la formation restreinte du conseil académique]**

- SUR LES GRIEFS TIRÉS DE L'INCOMPÉTENCE NÉGATIVE DU LÉGISLATEUR :

5. Considérant, en premier lieu, d'une part, que le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, qui dispose que le suffrage « est toujours universel, égal et secret », ne s'applique qu'aux élections à des mandats et fonctions politiques ; que le grief tiré de l'atteinte aux exigences de l'article 3 de la Constitution doit par suite être écarté ;

6. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; que les dispositions contestées sont relatives aux règles de composition de la formation du conseil académique compétente pour examiner les questions individuelles relatives au recrutement, à l'affectation et à la carrière des enseignants-chercheurs autres que les professeurs des universités ; que cette formation n'est donc pas compétente pour la détermination collective des conditions de travail des enseignants-chercheurs ; que le grief tiré de l'atteinte aux exigences du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 doit par suite être écarté ;

7. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi détermine les principes fondamentaux...de l'enseignement » ; que la **garantie de l'indépendance des enseignants-chercheurs résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ; que ce principe implique notamment que les professeurs des universités et les maîtres de conférences soient associés au choix de leurs pairs** ;

8. Considérant que les dispositions contestées imposent à la formation restreinte du conseil académique, lorsqu'elle examine des questions individuelles relatives aux enseignants-chercheurs autres que les professeurs des universités, de comprendre un nombre égal d'hommes et de femmes ainsi qu'un nombre égal de représentants des professeurs des universités et des autres enseignants-chercheurs ; que ces dispositions ne remettent pas en cause la règle selon laquelle cette formation est, en vertu de la première phrase du paragraphe IV de l'article L. 712-6-1 du code de l'éducation, composée exclusivement d'enseignants-chercheurs élus au conseil académique ; qu'elles prévoient que cette formation comprend deux collèges composés à parité pour représenter, d'une part, les professeurs des universités et, d'autre part, les autres enseignants-chercheurs ; que, dès lors, en fixant une exigence d'égalité de représentation des femmes et des hommes et en confiant la mise en œuvre de cette exigence au pouvoir réglementaire, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ;

- **Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, Loi relative au renseignement**

33. Considérant que les députés requérants contestent également l'absence d'application des dispositions contestées aux professeurs d'université et maîtres de conférences, en méconnaissance du principe fondamental reconnu par les lois de la République d'indépendance des enseignants-chercheurs ;

34. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées prévoient un examen systématique par la commission nationale de contrôle des techniques de recueil de renseignement siégeant en formation plénière d'une demande de mise en œuvre d'une technique de renseignement concernant un membre du Parlement, un magistrat, un avocat ou un journaliste ou leurs véhicules, bureaux ou domiciles, laquelle ne peut intervenir à raison de l'exercice du mandat ou de la profession ; que la procédure dérogatoire prévue par l'article L. 821-5 du code de la sécurité intérieure n'est pas applicable ; qu'il incombe à la commission, qui est destinataire de l'ensemble des transcriptions de renseignements collectés dans ce cadre, de veiller, sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'État, à la proportionnalité tant des atteintes portées au droit au respect de la vie privée que des atteintes portées aux garanties attachées à l'exercice de ces activités professionnelles ou mandats ; qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article L. 821-7 ne portent pas une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée, à l'inviolabilité du domicile et au secret des correspondances ;

35. Considérant, en deuxième lieu, que l'article 226-13 du code pénal incrimine la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire ; que, par suite, le grief tiré de l'absence d'incrimination pénale des agents qui révéleraient les renseignements ou données collectés manque en fait ;
36. Considérant, en troisième lieu, **que le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs n'implique pas que les professeurs d'université et maîtres de conférences doivent bénéficier d'une protection particulière en cas de mise en œuvre à leur égard de techniques de recueil de renseignement dans le cadre de la police administrative ;**
37. Considérant qu'il résulte de tout de ce qui précède que le surplus des dispositions de l'article L. 821-7 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

## **D. Sur l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi**

### **1. Normes de référence**

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

##### **- Article 4**

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

##### **- Article 5**

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

##### **- Article 6**

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

##### **- Article 16**

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

#### **a. Constitution du 4 octobre 1958**

##### **- Article 34**

La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

- de l'enseignement ;

### **2. Jurisprudence constitutionnelle**

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

- SUR L'ARTICLE 19 :

15. Considérant que l'article 19 insère dans le code général des impôts un article 978 bis ; que cet article soumet à un droit la première opération d'apport, cession ou échange de titres d'une société titulaire de l'autorisation d'un éditeur de services de communication audiovisuelle lorsque cette opération contribue au transfert du contrôle de cette société ; que ce droit, égal à 5 % de la valeur des titres échangés, est dû par le cédant ; que, selon le quatrième alinéa de l'article 978 bis, le fait générateur de ce droit « intervient le jour de la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui agréé, conformément à l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée, le transfert du contrôle de la société titulaire de l'autorisation suite à l'apport, la cession ou l'échange des titres » ;

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

17. Considérant que l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée n'impose pas l'agrément du Conseil supérieur audiovisuel préalablement au transfert du contrôle de la société titulaire de l'autorisation à la suite de l'apport, la cession ou l'échange des titres ; qu'en définissant le fait générateur de la nouvelle imposition en référence à une telle décision d'agrément, le législateur a méconnu les exigences constitutionnelles précitées ; que, par suite, l'article 19 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017**

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et de l'article 34 de la Constitution :

58. En premier lieu, les articles 204 H, 204 I, 204 J et 204 M du code général des impôts, créés par le A du paragraphe I de l'article 60, sont relatifs au taux du prélèvement à la source. L'article 204 H prévoit un taux de droit commun, qui correspond au taux applicable à l'ensemble des revenus du foyer, et un taux par défaut, qui correspond au taux applicable au seul revenu faisant l'objet du prélèvement. Les salariés souhaitant, par souci de confidentialité, que leur taux d'imposition ne soit pas connu de leur employeur, peuvent opter pour l'application du taux par défaut. L'article 204 I prévoit l'évolution du taux de prélèvement pour tenir compte des changements de situation dans la composition du foyer. L'article 204 J permet au contribuable de demander la modulation, à la baisse ou à la hausse, de son taux de prélèvement. L'article 204 M permet aux contribuables imposés conjointement d'opter pour un taux individualisé, qui correspond à leur propre niveau de revenus.

59. Les dispositions de l'article 60, qui instituent les différents taux pour l'application du prélèvement à la source sur les revenus salariaux et de remplacement et les modalités de leur fixation, ne sont pas inintelligibles.

60. En second lieu, le A du paragraphe II de l'article 60 prévoit un « crédit d'impôt modernisation du recouvrement » afin d'assurer, pour les revenus non exceptionnels, l'absence de double contribution aux charges publiques en 2018 au titre de l'impôt sur le revenu. Le C du même paragraphe II énumère la liste des revenus exceptionnels. Par conséquent, en faisant référence à la notion de revenus non exceptionnels pour l'application du « crédit d'impôt modernisation du recouvrement », le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ni adopté des dispositions inintelligibles.

## **E. Sur l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi**

### **1. Normes de référence**

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

- **Article 16**

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

### **2. Jurisprudence administrative**

- **CE, 19 février 1967, n° 59125, Société des établissements Petitjean et autres,**

Sans les conclusions dirigées contre l'article 7 du décret attaqué :

Considérant d'une part, que, si les requérants peuvent invoquer à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative l'illégalité dont serait entaché un règlement devenu définitif faute d'avoir été attaqué dans le délai du recours pour excès de pouvoir, un tel moyen ne peut être accueilli que dans la mesure où la décision dont l'annulation est demandée constitue une mesure d'application de celle dont l'illégalité est invoquée par voie d'exception et où sa légalité est subordonnée à celle du premier texte ; que l'article 7 du décret attaqué, qui permet aux fabricants de se libérer de l'obligation d'exportation instituée par le décret du 31 août 1960 par le versement d'une redevance, ne constitue pas une simple mesure d'application de ce décret mais en modifie les dispositions en posant une règle de droit nouvelle ; que, si ce nouveau texte peut être attaqué en raison des vices propres dont il serait entaché, son annulation ne peut pas être obtenue comme conséquence de l'illégalité alléguée des dispositions réglementaires qu'il modifie, lesquelles n'ont pas été attaquées dans le délai du recours contentieux ; que, par suite, le moyen tiré de l'illégalité du décret du 31 août 1960 ne saurait, en tout état de cause, être utilement invoqué contre l'article 7 du décret attaqué ;

- **CE, 9 novembre 1966, N° 58903, Toumbouros**

REQUÊTE du sieur Toumbouros, tendant à l'annulation d'un jugement du 10 juillet 1962 par lequel le Tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation des décisions implicites de rejet du Préfet de Police sur les demandes de délivrance de pièces d'identité et de titres de voyage que le requérant lui a adressées par des lettres recommandées expédiées le 26 décembre 1960 et le 10 janvier 1961 ; ensemble à l'annulation pour excès de pouvoir desdites décisions implicites de rejet ;

Vu la convention de Genève du 28 juillet 1951, ratifiée et publiée par le décret du 14 octobre 1954 ; la loi du 25 juillet 1952 ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; le Code général des impôts ;

*Sur la régularité du jugement du Tribunal administratif* : — CONSIDÉRANT que le Tribunal administratif de Paris, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre des décisions du Préfet de Police refusant la délivrance de pièces d'identité et de titres de voyage au sieur Toumbouros s'est, pour rejeter ce recours, fondé sur ce que l'intéressé ne s'était pas vu reconnaître la qualité de réfugié au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ; qu'en motivant ainsi son jugement, le Tribunal administratif n'a pas dénaturé l'objet de la demande dont il était saisi et s'est prononcé, dans la limite des conclusions du sieur Toumbouros, sur la légalité du refus des pièces et titres auxquels ce dernier prétendait avoir droit par application des articles 27, 28, 7 (§ 2) et 31 de la convention ;

Cons. que les mémoires déposés par le sieur Toumbouros entre le 29 juin 1961 et le 6 juin 1962 ont été visés par le Tribunal administratif soit dans le jugement avant-dire-droit du 11 juillet 1961, soit dans le jugement attaqué ; qu'ainsi le moyen tiré du défaut de visa de ces mémoires manque en fait ; que, la séance publique au cours de laquelle l'affaire a été appelée et l'instruction close a eu lieu le 19 juin 1962 ; que, par suite, le Tribunal administratif n'avait pas à viser le mémoire en délibéré présenté par le requérant le 21 juin 1962 ; qu'il n'était pas davantage tenu de viser la décision rendue le 6 juillet 1962 par le Conseil d'Etat statuant au contentieux ;

Cons. que le jugement attaqué répond à l'ensemble des moyens et conclusions développés dans les mémoires produits entre le 29 juin 1961 et le 6 juin 1962 ; que le Tribunal administratif n'avait pas à répondre au mémoire du 21 juin 1962 produit au cours du délibéré ; qu'enfin il s'est, par des motifs explicites, prononcé sur la question litigieuse relative à la légalité du refus des pièces et titres auxquels le sieur Toumbouros prétendait avoir droit ;

*Sur la légalité des décisions du Préfet de Police* : — Cons. que le directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a refusé, par une décision implicite, de reconnaître au sieur Toumbouros la qualité de réfugié au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la convention du 28 juillet 1951, qualité dont l'intéressé avait demandé la reconnaissance le 15 novembre 1960 ; que, si le requérant avait, en vertu de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952, le droit de se pourvoir contre ce refus devant la commis-

sion instituée par ledit article 5, l'existence de ce recours ne faisait pas obstacle à ce que, à l'appui d'un pourvoi formé contre les décisions du Préfet de Police lui refusant les pièces d'identité et titres de voyage visés aux articles 27 et 28 de la convention susvisée du 28 juillet 1951, il invoquât l'illégalité de la décision susmentionnée du directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides dans la mesure où, comme c'est le cas en l'espèce, il était encore dans

### **3. Jurisprudence constitutionnelle**

- **Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France**

. En ce qui concerne l'article 21 :

61. Considérant que cet article fait obstacle à la présentation d'une demande de relèvement d'une interdiction du territoire ou d'abrogation d'un arrêté d'expulsion présentée après l'expiration du délai de recours administratif lorsque le ressortissant étranger réside en France, sauf lorsqu'il subit, en France, une peine privative de liberté sans sursis ;

62. Considérant que les députés, auteurs de la seconde saisine, font grief à cet article de faire obstacle à l'exercice du droit au recours et des droits de la défense ;



63. Considérant que les dispositions contestées ne portent pas atteinte aux droits de recours des intéressés à l'encontre des mesures d'éloignement du territoire dont ils ont pu faire l'objet ; qu'elles ne portent pas non plus atteinte aux effets suspensifs que peuvent le cas échéant comporter de tels recours ; qu'elles ne concernent que la remise en cause de ces décisions, après l'expiration des délais de recours ; qu'en prévoyant que cette remise en cause ne puisse intervenir à la demande des intéressés lorsque ceux-ci résident en France, sauf s'ils subissent une peine privative de liberté, le législateur a entendu prendre en compte les cas où ils se seraient soustraits à l'exécution d'une telle mesure et non ceux où ils seraient régulièrement revenus sur le territoire français après l'exécution de cette mesure ; qu'ainsi eu égard à la situation particulière des étrangers concernés, le législateur à qui il incombe de concilier les garanties de recours avec la sauvegarde de l'ordre public, n'a porté atteinte ni au principe d'égalité ni à tout autre principe de valeur constitutionnelle ;

- **Décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011, Syndicat des fonctionnaires du Sénat [Actes internes des Assemblées parlementaires]**

2. Considérant que, selon le syndicat requérant, les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée restreignent la possibilité pour les agents des assemblées parlementaires et leurs organisations syndicales de contester les décisions prises par les instances de ces assemblées autres que celles que cet article énumère limitativement ; qu'en particulier, elles n'ouvriraient pas de voie d'action directe à l'encontre des actes statutaires pris par ces instances ; qu'ainsi, elles méconnaîtraient le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que sont garantis par cette disposition tant le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif que la séparation des pouvoirs ;

4. Considérant que les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée permettent à tout agent des assemblées parlementaires de contester, devant la juridiction administrative, une décision individuelle prise par les instances des assemblées parlementaires qui lui fait grief ; qu'à cette occasion, l'agent intéressé peut à la fois contester, par la voie de l'exception, la légalité des actes statutaires sur le fondement desquels a été prise la décision lui faisant grief et engager une action en responsabilité contre l'État ; qu'à cette même occasion, une organisation syndicale a la possibilité d'intervenir devant la juridiction saisie ; que, par suite, en ne permettant pas à une telle organisation de saisir directement la juridiction administrative d'un recours contre un acte statutaire pris par les instances d'une assemblée parlementaire, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et le principe de séparation des pouvoirs garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;