

# Le domaine de la loi

**Le 31 janvier, le Conseil constitutionnel a déclassé l'article 4 de la loi du 23 février 2005, qui insistait, notamment, sur le caractère positif de la colonisation française. Une telle disposition ne relève pas de la loi.**

Le 31 janvier, le Conseil constitutionnel a déclaré (1) le caractère réglementaire du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n°2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés, aux termes duquel : «Les programmes scolaires reconnaissent en particulier le rôle positif de la présence française outre-mer, notamment en Afrique du Nord, et accordent à l'histoire et aux sacrifices des combattants de l'armée française issus de ces territoires la place éminente à laquelle ils ont droit.» Ainsi était désamorcée la controverse sur le caractère positif de la colonisation française qui s'était développée depuis quelque temps. Certains pourront, à cette occasion, découvrir la procé-

dure de déclassement législatif prévue par la Constitution de 1958. Cette dernière a, en effet, limité le domaine de la loi à un certain nombre de matières, même si le Conseil constitutionnel l'a élargi par sa jurisprudence.

## I. La limitation du domaine législatif par la Constitution

L'article 34 de la Constitution est à l'origine de ce que l'on considéra comme une véritable «révolution juridique» en 1958 : la délimitation du domaine de la loi. Traditionnellement, la loi était définie formellement, c'est-à-dire comme l'acte voté par le Parlement. La Constitution de 1958 ajoute à cette conception formelle une conception matérielle, en précisant que la loi est non seulement votée par le Parlement mais qu'elle fixe les règles et détermine les principes fondamentaux dans des matières qu'elle énumère dans son article 34. L'article 37 précise que les autres matières constituent le domaine du règlement.

### A. Les matières législatives

L'article 34 énumère les matières où la loi peut intervenir. Plusieurs domaines sont ainsi décrits.

#### Les domaines dans lesquels la loi fixe les règles

«– 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. »

#### Les domaines dans lesquels la loi détermine simplement les principes fondamentaux

«– L'organisation générale de la Défense nationale;

– la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources;

– l'enseignement;

– la préservation de l'environnement;

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

– le droit du travail, le droit syndical et la sécurité sociale. »

## B. Les matières réglementaires

La délimitation du domaine de la loi crée une place qu'occupe un nouveau type d'acte, le règlement autonome. C'est ce que précise l'article 37: «Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.»

La «révolution juridique» de 1958 n'a cependant pas résisté au temps et, surtout, à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

## II. L'extension du domaine législatif par le Conseil constitutionnel

Par sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a élargi le domaine de la loi.

### A. L'élargissement direct

Plusieurs procédés ont été utilisés. L'assimilation des règles et des principes fondamentaux a été le premier. Dans ce cas, le Conseil prend comme repère «la législation antérieure» (2). Ensuite, le Conseil a constaté que le domaine n'est pas seulement délimité par l'article 34.

### À NOTER

Le Conseil constitutionnel a déjà adopté plus de 200 décisions de déclassement.

CETTE FICHE A ÉTÉ RÉDIGÉE PAR

Raymond FERRETTI, maître de conférence à l'université de Metz et à Sciences Po Paris

D'autres articles de la Constitution et du préambule déterminent les matières législatives, par exemple les articles 72 à 74 (3).

Mais c'est surtout la reconnaissance du domaine du règlement comme «domaine de compétence partagée avec priorité au règlement sur la loi» qui élargit le plus le domaine de la loi: «On ne saurait se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution» (4).

## B. L'élargissement indirect

Le Conseil constitutionnel empêche le législateur d'abandonner ou de négliger son propre domaine, en affirmant qu'il ne peut pas priver de garantie légale une règle, un principe ou un objectif à valeur constitutionnelle (5) et qu'il ne peut se reposer sur le règlement pour préciser certaines dispositions dans des matières «nobles», comme les libertés publiques. Le Conseil constitutionnel a ainsi créé une incompétence négative (6).

## III. La sanction de la délimitation du domaine législatif

Elle est assurée dans le cadre de deux procédures.

### A. L'irrecevabilité

- Elle intervient pendant la procédure législative (art.

41). Les propositions de loi ainsi que les amendements sont susceptibles d'en faire l'objet. C'est le gouvernement qui, seul, peut la déclencher.

– Elle se décompose en plusieurs phases. La première est parlementaire: c'est le président de l'assemblée saisie qui se prononce. En cas de désaccord, le Conseil constitutionnel peut être saisi.

Cette procédure est en voie de disparition. La dernière utilisation remonte au 23 mai 1979.

## B. Le déclassement

Quand une loi a été adoptée pour régir une matière que le gouvernement estime réglementaire et que ce dernier veut modifier le texte de forme législative, la procédure de délégalisation peut alors être mise en œuvre (art. 37, al. 2). Pour ce faire, il est nécessaire de saisir le Conseil constitutionnel, qui confirmera, ou non, que la matière est réglementaire. Si le texte de forme législative est antérieur à 1958, l'avis du Conseil d'Etat seul est nécessaire. Si le juge constitutionnel ou administratif, selon le cas, estime que la matière est réglementaire, un décret pourra modifier le texte de forme législative. Toutes les dispositions qui ne l'ont pas été resteront en vigueur. C'est cette procédure qui a été mise en œuvre dans «l'affaire du caractère positif de la colonisation». Le gouvernement pourra, donc, modifier par décret les dispositions litigieuses et mettre ainsi fin à la controverse.

## À NOTER

**Le 25 janvier, le Conseil constitutionnel a considéré que «le contenu des programmes scolaires ne relève ni des principes fondamentaux que l'article 34 de la Constitution réserve au domaine de la loi, ni d'aucun autre principe ou règle que la Constitution place dans ce domaine».**