



Tous droits réservés

DROIT CONSTITUTIONNEL (1)

Séance 5 - Le bloc de constitutionnalité et le contrôle de constitutionnalité

| | | |
|-----|---|----|
| I. | Le bloc de constitutionnalité | 2 |
| A) | Les composantes du bloc de constitutionnalité | 2 |
| 1) | La Constitution du 4 octobre 1958..... | 3 |
| 2) | La DDHC | 3 |
| 3) | Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946..... | 4 |
| 4) | La Charte de l'environnement..... | 7 |
| 5) | Les objectifs de valeur constitutionnelle | 9 |
| B- | La valeur du préambule..... | 9 |
| II. | Le contrôle de constitutionnalité | 11 |

I. Le bloc de constitutionnalité

Question : Qui est l'auteur de l'expression bloc de constitutionnalité ?

Cette expression a été consacrée par Claude Émeri, professeur de droit public. Si sa paternité est souvent attribuée au professeur Louis Favoreu, celui-ci a seulement eu le mérite de la faire connaître.

Question : Quelle est la signification de cette expression ?

Les dispositions de valeur constitutionnelle forment un bloc.



À retenir : Il n'existe pas de hiérarchie de manière générale entre elles et en particulier entre les droits et libertés de valeur constitutionnelle.

Question : Quelles sont les composantes du bloc de constitutionnalité ?



À retenir : Le bloc de constitutionnalité comprend :

- La **Constitution du 4 octobre 1958** ;
- Le **préambule de la Constitution du 4 octobre 1958** : la DDHC du 26 août 1789 ; le **préambule de la Constitution de la IVème République du 27 octobre 1946** et la Charte de l'environnement ;
- Les objectifs de valeur constitutionnelle (OVC).

A) Les composantes du bloc de constitutionnalité

1) La Constitution du 4 octobre 1958

La Constitution a été, depuis sa publication, réformée à vingt-quatre reprises.

Elle comporte actuellement seize titres et cent quatre articles qui organisent les pouvoirs publics, définit leurs rôles et leurs relations.

2) La DDHC

Œuvre de l'Assemblée constituante, **la DDHC a été votée le 26 août 1789** dans le but de poser les principes directeurs susceptibles de guider la rédaction de la Constitution du **3 septembre 1791**.

La DDHC prend la forme d'une déclaration, c'est-à-dire un acte reconnaissant, contenant des droits inhérents à la nature de l'homme. La DDHC fait acte de pédagogie, en rappelant les droits naturels oubliés, ignorés par tous. Pour garantir ces droits, la Déclaration fait appel à la Constitution (**art. 16 de la Déclaration**). Comme ces droits sont naturels, ils sont nécessairement inaliénables, ce qui implique que l'homme ne peut y renoncer, même volontairement, sous peine de renier sa propre humanité. Cette Déclaration est profondément universaliste, faisant ainsi son rayonnement dans le monde et à travers les époques.

La DDHC dissocie les figures de l'homme et du citoyen. Les droits de l'homme sont des libertés puisqu'ils protègent l'homme d'une sphère d'autonomie dans laquelle la société ne peut s'immiscer (liberté d'opinion à **l'article 10**, liberté de communication des pensées et des opinions à **l'article 11**, le droit de propriété aux **articles 2 et 17**). La doctrine les qualifie de « *droits-libertés* », car à la différenciation des « *droits-créances* », leur efficacité ne dépend pas d'une action positive de l'État.

Les droits du citoyen assurent la participation de tous à la conduite de la Cité (**article 14** droit de consentir à l'impôt) : ils sont **des pouvoirs**. Cette distinction recoupe la distinction exposée par Benjamin Constant entre la liberté des Anciens et la liberté des Modernes, c'est-à-dire entre la liberté politique et la liberté civile (*de la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, **1819**). La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen réconcilie les Anciens et les Modernes : c'est uniquement la

reconnaissance des droits du citoyen qui permet d'assurer la conservation des droits de l'homme, dans la société politique.

3) *Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*

Le **Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946** est structuré en trois parties :

- Une réaffirmation des droits et libertés de l'homme et du citoyen, déjà consacrés par la DDHC ;
- Une réaffirmation des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR) ;
- Une proclamation des principes particulièrement nécessaires à notre temps.

Question : Pour quelle raison le constituant a inscrit les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » dans le **Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946** ?

L'inscription de la formule « des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » résulte d'un amendement du mouvement républicain populaire (MRP).

Cet hommage aux droits et libertés consacrés par les lois des précédentes républiques était motivé par la volonté du MRP de permettre la consécration future de la liberté d'enseignement - non évoquée par le Préambule - bien que son promoteur, Maurice Guérin, s'employa avec succès à convaincre la majorité de gauche du contraire.

Question : Le **Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946** comporte-t-il une liste des PFRLR ?

Non. Ce texte ne comporte aucune liste de ces principes. Il est ainsi revenu au juge le soin de les définir et de les consacrer.

Le Conseil constitutionnel consacre comme **PFRLR** tout principe satisfaisant à trois conditions :

- Il doit être ancré textuellement dans une loi adoptée sous un régime républicain antérieur à **1946** ;
- Il ne doit pas avoir été remis en cause par une loi républicaine postérieure ;
- Il doit porter matériellement :
 - o Soit sur les droits et libertés fondamentaux
 - o Soit sur la souveraineté nationale
 - o Soit sur l'organisation des pouvoirs publics (**CC n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe**).

Les PRFLR sont consacrés :

- Soit par le Conseil constitutionnel
- Soit par le Conseil d'État.

Le Conseil constitutionnel a dégagé la grande majorité des PRFLR :

- La liberté d'association (**CC N° 71- 44 DC du 16 juillet 1971**)
- Les droits de la défense (**CC n° 76-70 DC du 2 décembre 1976**)
- La liberté d'enseignement et la liberté de conscience (**CC n° 77-87 DC du 23 novembre 1977**)
- L'indépendance de la juridiction administrative (**CC n° 80-119 DC du 22 juillet 1980**), l'indépendance des professeurs d'université (**CC n° 83-165 DC du 20 janvier 1984**)
- Les compétences exclusives de la juridiction administrative (**CC n° 86-224 DC du 23 janvier 1987**),
- L'existence d'une justice pénale des mineurs (**CC n° 2002-461 DC du 29 août 2002**)
- L'existence d'un droit propre à l'Alsace-Moselle (**CC n° 2011-157 QPC du 5 août 2011**).

Le Conseil d'État en a dégagé uniquement trois :

- La liberté d'association (**CE Ass. 11 juillet 1956 amicale des annamites de Paris**),

- La prohibition d'une extradition à finalité politique (**CE, Ass., 3 juillet 1996, Koné**)
- Le principe de laïcité (**CE 8/3 SSR 6 avril 2001 syndicat national des enseignants du second degré**).

Question : Quelle est la particularité des PFRLR ?

Les PFRLR dérogent à deux principes :

- 1) La loi spéciale déroge à la loi générale ;**
Le PFRL est généralement plus général que la loi contestée.
- 2) La loi postérieure prime sur la loi antérieure.**
Le PFRL est généralement antérieur à la loi contestée.

Question : Quels types de droits sont contenus dans les principes particulièrement nécessaires à notre temps ?

À l'intérieur de ses principes, on retrouve non seulement des « droits-libertés », mais aussi, et surtout des « droits-créances ».

Question : Qu'est-ce que les droits-créances ?



Définition : Les droits-créances créent des obligations positives, des obligations de faire à la charge de l'État. Ils exigent de l'État la fourniture d'une prestation. Ils sont des pouvoirs d'exiger.



Exemple : Le droit à la santé (**alinéa 11**), le droit au logement (**alinéas 10 et 11**), le droit à l'emploi (**alinéa 5**) et l'égal accès à l'instruction (**alinéa 13**).

Question : Qu'est-ce que les droits-libertés ?



Définition : Les droites libertés sont des droits de faire quelque chose, des pouvoirs de faire, d'agir. Ils créent à charge de l'État une obligation négative, une obligation de ne pas faire : ne pas intervenir dans leur mise en œuvre.



Exemple : La liberté syndicale (**alinéa 6**), du droit de grève (**alinéa 7**), le droit d'asile (**alinéa 4**) et le droit de mener une vie familiale normale (**alinéa 10**).

4) La Charte de l'environnement

Dans un discours remarqué prononcé en date du **2 septembre 2002**, à l'occasion du sommet mondial du développement durable à Johannesburg en Afrique du Sud, Jacques Chirac affirmait : « *Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. La nature, mutilée, surexploitée, ne parvient plus à se reconstituer et nous refusons de l'admettre* ».

C'est à partir d'un **contexte d'urgence environnementale**, que la France a décidé de créer : la Charte de l'environnement. La loi constitutionnelle du **1^{er} mars 2005** qui permet de l'introduire dans le préambule de la **Constitution de 1958** ; celle-ci comporte un préambule, sous forme de « *considérants* », composés de sept phrases, et est ensuite divisée en 10 articles, proclamant des « *droits et devoirs* »¹.

¹ La proclamation de droits révèle la perte d'influence de l'écologie naturaliste et l'influence grandissante de l'écologie humaniste. Nous n'avons pas seulement des devoirs envers la nature, nous avons des droits, notamment le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.



Attention : La grande majorité des principes qu'elle consacre existait néanmoins déjà dans notre droit positif – qu'ils fussent consacrés par des conventions internationales, par des directives communautaires, ou même, par la loi française.

À cet égard, l'**article L. 110-1 du Code de l'environnement**, qui ouvre ce Code, constituait déjà, à lui seul, une sorte de « mini-charte » de l'environnement dans la mesure où il consacrait quatre grands principes : le principe de précaution, le principe d'action préventive et de correction, le principe pollueur-payeur et le principe de participation.

Ainsi, la Charte a eu pour impact d'élever au niveau constitutionnel des principes, déjà consacrés par les textes.

Plusieurs Constitutions comportaient des dispositions protégeant les principes fondamentaux du droit de l'environnement, **autrement dit la consécration au rang constitutif ne constitue pas une innovation**. Sous l'impulsion de la conférence des Nations-Unies sur l'environnement de Stockholm de **1972**, la Suède (**1974**), le Portugal (**1976**) et l'Espagne (**1978**) leur avaient conféré dès les années 70 cette valeur sommitale, rejoints, au cours des années 80 et 90, notamment par l'Autriche (**1984**), la Belgique (**1994**) et l'Allemagne (**1994**).

La véritable innovation consiste dans l'affirmation de ces principes dans une « charte », collée à la Constitution, mais demeurant à part entière un texte autonome. Le constituant a clairement voulu que la Charte soit semblable à la **Déclaration des droits de l'homme de 1789** et du **Préambule de 1946**. Cette Charte institue la « troisième étape du Pacte républicain », pour reprendre les termes de l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle. À l'issue de **la Révolution de 1789**, a été affirmé des droits civils et politiques, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les droits économiques et sociaux ; et en ce début de 21^{ème} siècle émerge la préoccupation pour la protection de la planète.

Loin d'être seulement symbolique, la Charte revêt une valeur juridique **contraignante**. En effet, le Conseil constitutionnel déclare que « l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle » et que ses dispositions « s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif » (**CC décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux OGM**).

5) Les objectifs de valeur constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel a consacré les « **objectifs de valeur constitutionnelle** » dans sa décision du 27 juillet 1982 (**CC, n° 82-141 DC, 27 juill. 1982, communication audiovisuelle**). Ces objectifs déterminent la conduite du législateur.



Exemple : La transposition des directives, la sauvegarde de l'ordre public ou l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi sont des OVC.

B- La valeur du préambule

Initialement, il existait une divergence en doctrine sur la valeur juridique de la DDHC. Deux courants s'opposaient.

- Certains auteurs, notamment Carré de Malberg et Eismein, **estimaient que la DDHC n'avait aucune valeur juridique.**

Ils considéraient qu'il s'agissait d'une déclaration morale, philosophique, politique sans aucune valeur juridique. Cette déclaration était trop générale et abstraite pour produire des effets juridiques. Elle ne formulait nullement des règles juridiques dont la méconnaissance pouvait être sanctionnée par le juge.

- D'autres auteurs, notamment Léon Duguit et Maurice Hauriou, **considéraient au contraire que la DDHC avait une valeur juridique et que sa méconnaissance pouvait être sanctionnée par le juge.**

Les juges administratifs et judiciaires ont donné raison au second courant en reconnaissant la valeur juridique de **la DDHC et du Préambule de la Constitution de 1946**. En effet, **après 1945**, ils ont fait application de ces textes aux litiges dont ils étaient saisis.

À titre d'exemple, dans un **jugement de 1947**, le juge judiciaire, plus précisément, le Tribunal civil de la Seine a invalidé les stipulations antisémites d'un testament en tant

qu'il était contraire à l'interdiction de toute distinction fondée sur la race, la religion ou la croyance directement garantie par le **Préambule de la Constitution de 1946**.

Quant au juge administratif, par les décisions **Dehaene de 1950**², **amicale des Anamites de Paris de 1956**³ et **Condamine de 1957**⁴, il a opposé aux actes administratifs dont il était saisi, respectivement les principes particulièrement nécessaires à notre temps :

- Le droit de grève
- Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République
- La liberté d'association reconnue par **la loi du 1^{er} juillet 1901**
- Les **principes de la Déclaration de 1789** : ceux fixés aux alinéas 8, 9 et 10, à savoir la légalité des délits et des peines et la non-rétroactivité de la loi pénale, la présomption d'innocence ainsi que la liberté d'opinion

Cependant, si la **DDHC et le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946** avaient une valeur juridique, ils avaient simplement valeur législative, à savoir la même valeur que les lois. Autrement dit, ces textes s'imposaient aux personnes privées et aux personnes publiques, mais nullement au législateur.



À retenir : Il a fallu attendre la célèbre décision du **16 juillet 1971** du Conseil constitutionnel dite *Liberté d'association* pour que ces textes acquièrent une valeur constitutionnelle : **CC, Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.**

²CE Ass. 7 juillet 1950 Dehaene

³CE Ass. 11 juillet 1956 amicale des Annamites de Paris

⁴CE Ass. 7 juin 1957 Condamine

II. Le contrôle de constitutionnalité



Définition : Le contrôle de constitutionnalité désigne le mécanisme garantissant la conformité à la Constitution des normes qui lui sont inférieures.



À retenir : Le contrôle de constitutionnalité a été introduit aux États-Unis dès **1803** par l'arrêt **Marbury c/ Madison de la Cour suprême**.

Il a été introduit pour une raison de bon sens : à quoi sert une Constitution si aucun juge ne contrôle que les normes qui lui sont inférieures la respecte ?

Plus précisément, la Cour suprême des États-Unis a instauré un contrôle de constitutionnalité des lois qui présente trois caractéristiques :

- 1) Il est effectué *a posteriori*, en d'autres termes **après l'entrée en vigueur de la loi**
- 2) Il est effectué par voie d'exception soit **dans le cadre d'un litige**
- 3) Il est diffus c'est-à-dire **il est exercé par l'ensemble des juridictions**

Question : Quand le contrôle de constitutionnalité est-il apparu en Europe ?

Le contrôle de constitutionnalité est apparu, sous l'influence de Hans Kelsen, en **Autriche, en 1920**. Selon Kelsen, le gardien de la Constitution ne doit être ni le Parlement, ni le gouvernement chargé tous deux de l'appliquer, mais une entité neutre, extérieure.

Le contrôle de constitutionnalité s'est ensuite étendu par vagues successives, dans le reste de l'Europe au cours de la seconde moitié du vingtième siècle.

On le voit clairement apparaître au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, **la Constitution italienne de 1947** et la **Loi fondamentale allemande de 1949** ont

institué, en réaction au nazisme et au fascisme, une juridiction constitutionnelle pour s'assurer que le pouvoir politique ne viole pas les droits et libertés des individus.

Trente ans plus tard, dans les pays d'Europe méditerranéenne, le retour à la démocratie s'est accompagné de la mise en place d'une cour constitutionnelle, en Grèce (**1975**), au Portugal (**1976**) et en Espagne (**1978**), mais aussi, après la chute du mur de Berlin, dans les pays d'Europe de l'Est.

Question : Le contrôle de constitutionnalité existe-t-il partout ?

Non, il n'existe pas dans tous les pays européens. Le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas, ou, en dehors de l'Union européenne, la Suisse : continuent de l'ignorer.

Question : Quand le contrôle de constitutionnalité est-il né en France ?

Lors des débats sur le projet de Constitution de l'an III, Sieyès proposait la constitution d'un « jury constitutionnaire ».

Il estimait que ce jury devait être chargé de trois fonctions :

- 1) Être le gardien de la Constitution, à savoir contrôler la constitutionnalité des lois
- 2) Améliorer et perfectionner la Constitution en proposant sa révision
- 3) Exercer une fonction d'équité naturelle, au cas où les tribunaux ordinaires considéreraient que la loi positive avait des lacunes ou était injuste

Cette proposition n'a pas été retenue, car la loi était considérée à l'époque comme l'expression de la volonté générale et ne pouvait mal faire, notamment violer la Constitution.

Cependant, l'idée d'un contrôle de constitutionnalité a refait surface sous le Consulat avec la création d'un Sénat conservateur, chargé de maintenir ou d'annuler *« tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le Gouvernement »*.

Toutefois, le Sénat, placé sous l'autorité de Bonaparte, a veillé exclusivement à la conservation de l'ordre napoléonien face à ses ennemis, et de ce fait **n'a pas exercé**

la mission qui lui était confiée ce qui va produire effet d'affaiblir durablement en France : l'idée du contrôle de constitutionnalité des lois.

Le contrôle de constitutionnalité n'est réapparu que sous la IV^{ème} République qui avait mis en place un organe : le Comité constitutionnel, lequel devait contrôler la constitutionnalité des lois.

Mais cette constitution n'a pas donné au Comité constitutionnel les moyens d'assurer pleinement son rôle puisque :

- 1) Il ne pouvait être saisi que sur demande conjointe du Président de la République et du président du Conseil de la République (ancêtre du Sénat) et à la suite d'une demande de la majorité absolue des membres de ce Conseil.
- 2) Il exerçait un contrôle de constitutionnalité de la loi uniquement par rapport aux titres I à X de la Constitution (**article 92**) et non au regard du Préambule de celle-ci.
- 3) S'il émettait un avis favorable, la loi ne devait être promulguée qu'après modification de la Constitution (**articles 91 et 93**). Autrement dit, en cas de conflit entre les deux normes, il fallait réviser non pas la loi, mais la Constitution.

De fait, le Comité constitutionnel n'a pas fonctionné : il n'est intervenu qu'une seule fois en 1948.

La Constitution de la V^{ème} République a tiré les leçons de cet échec en instaurant un véritable contrôle de constitutionnalité des lois et en le confiant à un organe spécialisé, le Conseil constitutionnel. Plus précisément, elle a instauré un contrôle de constitutionnalité des lois *a priori*, autrement dit exercé **avant l'entrée en vigueur de la loi**, par voie d'action, c'est-à-dire en dehors de tout litige, et concentré.

Toutefois, le développement de ce contrôle de constitutionnalité a tenu davantage à la jurisprudence du Conseil qu'à la volonté des rédacteurs du texte initial de la Constitution. En effet, initialement chargé d'être « *le chien de garde de l'exécutif* » selon les termes de Michel Debré en protégeant celui-ci des incursions du Parlement dans le domaine réglementaire, le Conseil constitutionnel est devenu le gardien des droits et libertés à partir de sa célèbre **décision Liberté d'association du 16 juillet 1971.**

La révision constitutionnelle de 1974 élargissant la saisie du Conseil constitutionnel à 60 députés et 60 sénateurs et celle de 2008 instaurant la Question prioritaire de Constitutionnalité (QPC) a parachevé cette évolution et consacré la place devenue éminente du Conseil constitutionnel.