



Tous droits réservés

DROIT ADMINISTRATIF (1)

Séance 3 - Les sources constitutionnelles

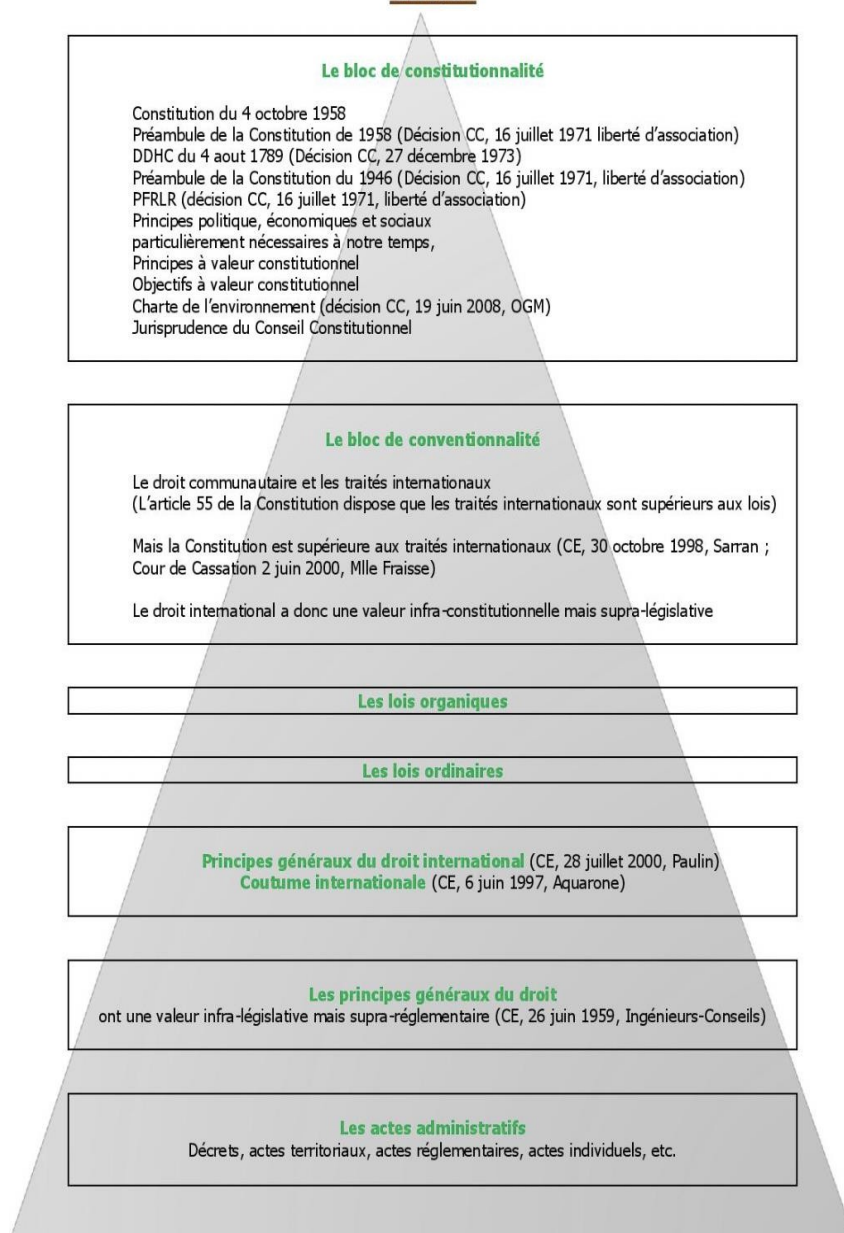
I.	Le corps de la Constitution de 1958.....	3
II.	Le bloc de constitutionnalité.....	4
A)	Le préambule de la Constitution	4
B)	Les différents principes du préambule.....	5
1)	Les principes issus de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen	5
2)	Les principes issus du préambule de la Constitution de 1946.....	5
3)	Les Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République	6
4)	La Charte de l'environnement de 2005.....	7
III.	Le respect des normes constitutionnelles	8
A)	Sur le contrôle de constitutionnalité permettant de vérifier la conformité de la loi par rapport à la Constitution.....	8
1)	Le juge administratif peut vérifier l'abrogation implicite d'une loi	10
2)	Le juge administratif peut transmettre une question prioritaire de constitutionnalité.....	10
3)	Dans le cadre de « conseil » et non de juge.....	12
4)	Le juge administratif accepte de contrôler la constitutionnalité d'un décret lorsque le texte réglementaire qui est censé appliquer la loi va au-delà de la loi	12
B)	Sur le contrôle de constitutionnalité permettant de vérifier la conformité d'un acte administratif par rapport à la Constitution	13

Pour rappel, la hiérarchie des normes est ainsi constituée selon le schéma ci-après. La pyramide présentée prend en compte toutes les sources.

Les sources de droit internes peuvent être divisées en blocs :

- Le **bloc de constitutionnalité** (qui fera l'objet de cette séance) ;
- Le **bloc des normes internationales et du droit européen** (séance 4) ;
- Le **bloc législatif** (séance 5) ;
- Le **bloc des principes généraux du droit** (séance 6) ;
- Le **bloc administratif ou réglementaire** (séance 5).

PYRAMIDE DE LA HIERARCHIE DES NORMES DANS L'ORDRE JURIDIQUE
INTERNE



I. Le corps de la Constitution de 1958



À retenir : C'est au doyen Vedel que l'on doit l'affirmation de la Constitution en tant que source du droit administratif. Cette théorie avait pour principe d'asseoir la légitimité de l'action de l'administration : si l'administration dispose de prérogatives de puissance publique lui permettant d'assurer le fonctionnement de ses services publics, c'est parce ces pouvoirs lui sont constitutionnellement reconnus.

La **Constitution de la Ve République** ne contient pas un grand nombre d'articles qui se rapportent directement au droit administratif. On pourra néanmoins évoquer :

- Les **articles 34 et 37** qui organisent la répartition entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. Le **domaine de la loi** est ainsi énuméré à l'article 34, tandis que l'article 37 précise que **tout ce qui n'est pas du domaine de la loi relève de la compétence du pouvoir réglementaire**.

On peut donc considérer que **le domaine législatif est limité par la Constitution**, tandis que **le domaine réglementaire est théoriquement illimité** puisqu'il s'étend à tout ce qui n'est pas énuméré à l'**article 34 de la Constitution**.

- Les **articles 13 et 21 de la Constitution de 1958** viennent désigner expressément les autorités titulaires de ce pouvoir réglementaire, il s'agit du **Président** et du **Premier ministre**.
- Les **articles 19 et 22** précisent que certains actes du président de la République, mais aussi du Premier ministre doivent être **contresignés**.

La **Constitution de 1958** contient également des dispositions assurant des principes qui animent l'esprit de l'administration française :

- L'égalité devant la loi prévue à l'**article 1^{er} de la Constitution** ;
- Le principe de libre administration des collectivités locales assuré par les **articles 34 et 72** ;
- Le principe de primauté des traités internationaux sur la loi, énoncé à l'**article 55 de la Constitution**.

Enfin, il est important de préciser que si l'ordre judiciaire est expressément visé par la Constitution, les juridictions administratives ne sont que très rarement évoquées. À cet égard, on citera **l'article 61-1 de la Constitution** résultant de **la révision constitutionnelle de 2008**, qui évoque le Conseil d'État à travers la QPC.

II. Le bloc de constitutionnalité

A) Le préambule de la Constitution

Le préambule de la **Constitution de 1958** est extrêmement riche d'un point de vue administratif. Il contient de nombreuses bases du droit administratif.

Question : Le préambule de la Constitution de 1958 et les textes auxquels ils renvoient ont-ils une valeur constitutionnelle, c'est-à-dire, aussi importante que la Constitution de 1958 elle-même ?

L'**article 81 de la Constitution de la IV^e République** donnait explicitement valeur constitutionnelle aux droits et libertés du préambule de la **Constitution de 1946**.

Sous la Ve République, il n'existe pas de disposition équivalente à l'**article 81 de la Constitution de 1946**. Il a donc fallu identifier la valeur juridique des textes auxquels renvoie le **préambule de la Constitution de 1958**.

Cependant, l'une des créations de la Ve République est le **Conseil constitutionnel** qui est chargé de vérifier la constitutionnalité des lois. C'est ainsi que par sa **décision Liberté d'association du 16 juillet 1971**, le Conseil constitutionnel est venu confirmer la jurisprudence **Société Eky rendue par le Conseil d'État le 12 février 1960**.

À travers ces deux arrêts, les juges ont considéré que les actes réglementaires autonomes de la loi, prévus à l'**article 37 de la Constitution**, devaient respecter la Constitution ainsi que toutes les normes auxquelles elle renvoie dans son préambule. La valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution a donc été déterminée par la jurisprudence. Le préambule doit donc être respecté par toutes les normes inférieures à la Constitution, au même titre que la Constitution elle-même.

Question : Mais quelles sont les normes auxquelles renvoie le préambule de 1958 ?

B) Les différents principes du préambule

Il existe quatre catégories de principes, qui, avec **la Constitution de 1958**, forment ce que l'on appelle le bloc de constitutionnalité.

1) Les principes issus de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- On y trouve par exemple le principe d'égalité à l'**article 1^{er} de la DDHC de 1789** :
- L'**article 6** énonce le principe d'égalité d'accès aux emplois publics :
- L'**article 13** affirme l'existence d'un **principe d'égalité devant les charges publiques**. Ce principe d'égalité a été complété par le Conseil constitutionnel qui, dans sa **décision du 23 juillet 1975**, érige le principe d'égalité devant la justice, ou alors dans sa **décision du 18 septembre 1986**, il affirme le principe d'égalité des usagers devant le service public :
- En outre, la **DDHC** consacre le principe de liberté à son **article 4**. Il consacre également un corollaire à l'**article 10**, à travers lequel il énonce la liberté de religion.
- Enfin, la **DDHC** érige en son **article 17**, le **droit de propriété**. En **1986**, le Conseil constitutionnel affirme que ce droit de propriété a vocation à s'appliquer aussi bien aux propriétés des personnes privées qu'à celles des personnes publiques.

2) Les principes issus du préambule de la Constitution de 1946

Le **préambule de 1946** est imprégné des traumatismes de la Seconde Guerre mondiale, puisqu'il vient, d'une certaine manière, compléter la **DDHC de 1789**. Il défend un certain nombre de **principes politiques, économiques et sociaux** qui sont présentés comme étant « *particulièrement nécessaires à notre temps* ». On y trouve :



Exemple : Le principe d'égalité des sexes, le **droit de mener une vie familiale normale, le droit d'asile, ou même le droit de grève** ainsi que le droit à la protection de la santé.

3) Les Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République

Les **principes fondamentaux reconnus par les lois de la République** (PFRLR) sont évoqués dans le **préambule de la Constitution de 1946**. Le Constituant de 1946 en signalé l'existence de tels principes sans pour autant en préciser le contenu. C'est ici que les juridictions françaises ont joué un rôle important, puisqu'elles ont, à travers leur jurisprudence, découvert et affirmé des PFRLR ayant valeur constitutionnelle.

Deux critères existent pour permettre au juge de qualifier un PFRLR, il existe deux contraintes :

- 1) Il faut que le principe doit avoir été consacré dans une ou plusieurs lois ;
- 2) Cette loi doit être une loi de la République. Il n'est donc pas possible de consacrer en tant que PFRLR, une loi qui a été adoptée sous un régime non républicain. Dès lors, une loi issue d'un des deux empires, ou d'une monarchie française ne pourra être qualifiée de PFRLR.

On constate finalement que les PFRLR sont essentiellement issus de la IIIe République. Ces principes ont bien valeur constitutionnelle, ils sont proclamés par le juge, mais ont toutefois bien une base textuelle. C'est le Conseil d'État qui, par son **arrêt Amical des Annamites de Paris du 11 juillet 1956**, a consacré en premier, implicitement, un PFRLR, celui de la **liberté d'association**, en se référant à la loi de 1901. Le Conseil Constitutionnel s'iv ensuite cette démarche en consacrant à son tour, explicitement, son premier PFRLR en confirmant l'arrêt du Conseil d'État dans sa **décision Liberté d'association du 16 juillet 1971**.

Exemple : Quelques PFRLR :



- Liberté d'association : **décision CC, 16 juillet 1971** ;
- Indépendance du juge administratif : **décision CC, 22 juillet 1980** ;
- Indépendance des professeurs d'université : **décision CC, 20 janvier 1984** ;
- Compétences réservées au juge administratif : **décision CC, 23 janvier 1987** ;
- L'État doit refuser l'extradition d'un étranger lorsqu'elle est demandée dans un but politique : **CE, Koné, 1996** ;

4) La Charte de l'environnement de 2005

Le **1^{er} mars 2005**, à la suite d'une révision constitutionnelle, entre en vigueur la **Charte de l'environnement**. Cette charte était importante aux yeux du Président Jacques Chirac qui estimait qu'elle devait être considérée comme étant « adossée à la Constitution ». La Charte de l'environnement impose pour la première fois, des devoirs aux individus. L'**article 5** pose le **principe de précaution**, et l'**article 7** énonce un **principe d'information et de participation en matière environnementale**. »

III. Le respect des normes constitutionnelles

Si l'on souhaite que ces différentes normes évoquées soient respectées en droit administratif, le juge administratif doit pouvoir veiller à ce que l'administration les respecte. Le juge opère donc un contrôle de légalité sur les actes administratifs pris par l'administration.



À retenir : Le contrôle de légalité se définit à l'origine comme le fait de contrôler un acte administratif par rapport à la loi supérieure afin d'en vérifier la conformité.

Sans aucune difficulté sur ce point, ce contrôle de légalité est exercé par le juge administratif. Ceci est logique, puisqu'il est le juge des actes administratifs, alors il lui revient d'en vérifier la légalité.

Le contrôle de constitutionnalité des lois permet quant à lui de vérifier la conformité de la loi par rapport à la Constitution. Ce contrôle de constitutionnalité se pose aussi concernant le contrôle des actes administratifs par rapport à la Constitution.

A) Sur le contrôle de constitutionnalité permettant de vérifier la conformité de la loi par rapport à la Constitution

Le contrôle de constitutionnalité est clairement énoncé par la Constitution.

L'**article 61 alinéa 1^{er}, 2 et 3 de la Constitution** dispose que

« Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. »

L'**article 61-1 alinéa 1^{er} de la Constitution** dispose que :

« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. »

Conformément à ces articles, le Conseil constitutionnel est le seul organe compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois. Ce contrôle s'exerce **a priori**, c'est-à-dire avant la promulgation de la loi, dans le cadre de l'**article 61 de la Constitution d'une part** ; et **a posteriori**, c'est à dire après la promulgation de la loi, dans le cadre de l'**article 61-1 de la Constitution**.

Il résulte de cette compétence du Conseil constitutionnel que le **Conseil d'État se refuse à contrôler la constitutionnalité d'une loi depuis une jurisprudence célèbre de 1936, Arrighi**. Il le rappelle régulièrement : **CE, 16 décembre 2005, ministre des Affaires sociales** : « il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la conformité d'un texte législatif aux dispositions constitutionnelles ».

Cette hypothèse se présente lorsqu'un acte administratif est pris sur le fondement d'une loi et que, pour invoquer l'illégalité de l'acte administratif, on vient invoquer comme moyen que cet acte est contraire à la Constitution.

Or, dans ce cas, la loi fait obstacle entre l'acte administratif et la Constitution. Puisque l'acte est pris sur le fondement de la loi, alors pour contrôler la constitutionnalité de l'acte administratif, il revient au juge administratif de contrôler la constitutionnalité de la loi. On dit alors que la **loi fait écran entre l'acte et la Constitution**, et cette théorie de la loi-écran empêche le juge administratif de contrôler la constitutionnalité de la loi et donc finalement de contrôler la constitutionnalité de l'acte administratif.

Pour pallier tout effet indésirable de l'absence de contrôle de constitutionnalité d'une loi par le juge administratif, plusieurs tempéraments existent :

1) Le juge administratif peut vérifier l'abrogation implicite d'une loi

CE, 16 décembre 2005, ministre des Affaires sociales :

« S'il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la conformité d'un texte législatif aux dispositions constitutionnelles en vigueur à la date de sa promulgation, il lui revient de constater l'abrogation, fût-elle implicite, de dispositions législatives qui découle de ce que leur contenu est inconciliable avec un texte qui leur est postérieur, que celui-ci ait valeur législative ou constitutionnelle ».

Le juge administratif ici ne vient pas apprécier si la loi est conforme à la Constitution. Il constate seulement l'existence, ou non, d'un texte législatif ou constitutionnel est venu abroger une loi antérieure et rendrait par conséquent cette loi inapplicable.

2) Le juge administratif peut transmettre une question prioritaire de constitutionnalité

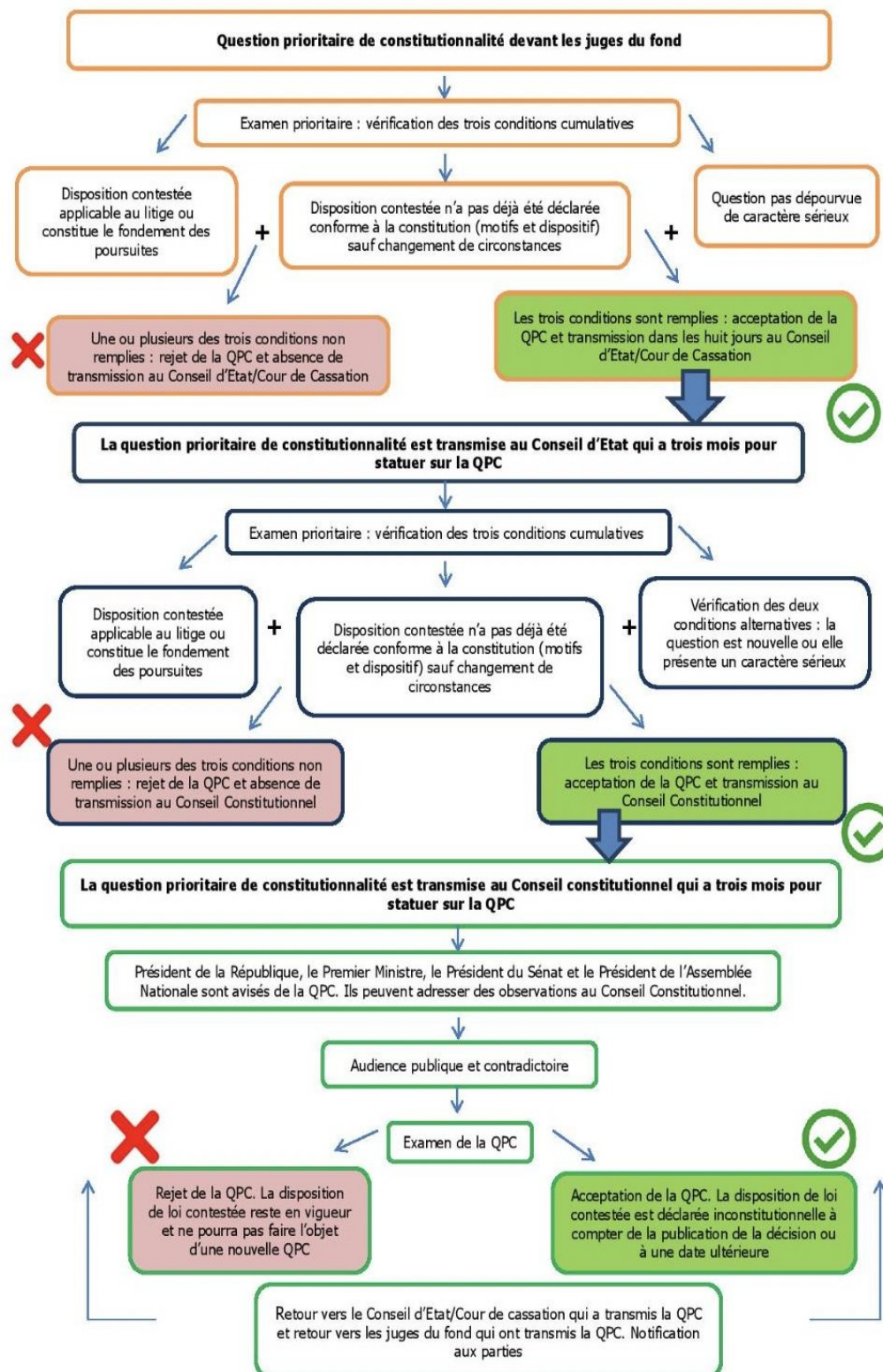
Pour rappel, la **loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution** dispose qu'il est possible de contester a posteriori la constitutionnalité d'une loi à travers le mécanisme de la QPC.

Si la QPC a passé les filtres des juges du fond et des juridictions suprêmes, qui l'ont notamment jugé nouvelle et sérieuse, alors la question sera transmise au Conseil constitutionnel qui réalisera son contrôle de constitutionnalité.

On observe que dans la procédure de la QPC, le juge administratif ne contrôle pas la constitutionnalité d'une loi, mais ne fait qu'apprécier si les conditions posées pour transmettre la QPC sont respectées.

Puis une fois le Conseil constitutionnel saisi, de deux choses l'une :

- ⇒ Soit la loi est déclarée inconstitutionnelle, elle est alors abrogée et il n'existe plus aucune loi-écran qui s'oppose au contrôle de constitutionnalité de l'acte administratif par le juge administratif ;
- ⇒ Soit la loi est déclarée constitutionnelle et la loi-écran demeure, empêchant le juge administratif de procéder au contrôle de constitutionnalité de l'acte réglementaire du fait de la loi-écran.



3) Dans le cadre de « conseil » et non de juge

Le Conseil d'État peut, pour des projets de textes législatifs ou réglementaires avertir les pouvoirs publics sur des difficultés liées à la constitutionnalité des projets. [Pour cela il rend par exemple des avis sur les projets de loi produits par le gouvernement.](#)

4) Le juge administratif accepte de contrôler la constitutionnalité d'un décret lorsque le texte réglementaire qui est censé appliquer la loi va au-delà de la loi



À retenir : CE, 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France* : la conformité au principe énoncé par l'**article 3 de la Charte de l'environnement** de dispositions législatives définissant le cadre de la prévention ou de la limitation des conséquences d'une atteinte à l'environnement, ou de l'absence de telles dispositions, ne peut être contestée devant le juge administratif. En revanche, il appartient au juge administratif, au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe.

[On](#) peut résumer ce tempérament ainsi :

- ⇒ **Soit le texte réglementaire se contente de tirer les « conséquences nécessaires » de la loi, cette dernière fait alors « écran », et le moyen d'en contrôler la constitutionnalité est la voie de la question prioritaire de constitutionnalité (ou le contrôle de conventionnalité) ;**
- ⇒ **Soit le texte réglementaire va au-delà de la simple application de la loi et prévoit des mesures réglementaires propres, le juge administratif peut alors, dans ce seul cas, directement contrôler la conformité du texte aux dispositions constitutionnelles.**

B) Sur le contrôle de constitutionnalité permettant de vérifier la conformité d'un acte administratif par rapport à la Constitution

Sur ce point, en l'absence de loi-écran il revient au juge administratif de contrôler la constitutionnalité des actes administratifs. [En effet](#), puisqu'il est le juge des actes administratifs, alors il lui revient de vérifier que ces actes sont bien conformes au bloc de constitutionnalité.

TABLEAU RECAPITULATIF CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITE ET DE LEGALITE DES ACTES ADMINISTRATIFS ET DES LOIS		
Contrôle de constitutionnalité des lois	Contrôle de constitutionnalité des actes administratifs	Contrôle de légalité des actes administratifs
Conseil constitutionnel sur le fondement des articles 61 et 61-1 de la Constitution	Seul le juge administratif contrôle la constitutionnalité des actes administratifs.	Seul le juge administratif contrôle la légalité des actes administratifs.
<p>Le juge administratif ne contrôle pas la constitutionnalité des lois (jurisprudence constante depuis CE, 1936, Arrighi).</p> <p>Il ne peut soit que constater une abrogation implicite (CE, 16 décembre 2005, <u>Ministre des affaires sociales</u>, CE, 12 janvier 2009, <u>Asso France Nature environnement</u>), soit transmettre une QPC (article 61-1 de la Constitution).</p>	<p>Il ne peut pas exercer ce contrôle de constitutionnalité en cas de loi-écran (CE, 1936, Arrighi). Il devra donc transmettre une QPC (article 61-1 de la Constitution).</p> <p>Mais il peut exceptionnellement contrôler la constitutionnalité de dispositions réglementaires qui vont au-delà de la simple application de la loi et deviennent alors des mesures réglementaires propres (CE, 12 juillet 2013, <u>Fédération nationale de la pêche en France</u>).</p>	