

La Constitution du 4 octobre 1958 et la protection des droits et libertés

TABLE DES MATIERES

I- L'ABSENCE D'UN « catalogue » des droits et libertés dans la Constitution.....	2
1-Le principe de laïcité	2
2-Le principe de fraternité	2
3-L'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion	2
4-L'égalité du suffrage.....	3
5-Le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions en matière politique	3
6-Le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions en matière politique	3
7-L'interdiction de la peine de mort	4
8-Le principe de libre administration des collectivités territoriales.....	4
II- La consécration des droits et libertés dans le bloc de constitutionnalité ...	6
A-La création du bloc de constitutionnalité.....	6
B-La consistance du bloc de constitutionnalité.....	6
1-La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789	5
2-Le Préambule de la Constitution de 1946	7
3-La Charte de l'environnement de 2004	8
4-Les règles, principes et objectifs ayant valeur constitutionnelle	9
C.L'absence de hiérarchie entre les normes du bloc de constitutionnalité.....	11
III-Le Conseil constitutionnel , gardien des droits et libertés	12
A-Les étapes fondatrices	12
B-Le contrôle de constitutionnalité des lois.....	14
GLOSSAIRE.....	19
L'ensemble des termes en vert et dotés d'un astérisque sont définis dans le glossaire se trouvant en fin de document	

I - L'ABSENCE D'UN « catalogue » des droits et libertés dans la Constitution

À la différence de la [Constitution italienne](#) de 1947, de la [loi fondamentale allemande](#) de 1949 ou de la [Constitution espagnole](#) de 1978, la Constitution du 4 octobre 1958 ne contient pas « de catalogue » des droits et libertés. En d'autres termes, aucun titre de la Constitution n'est spécialement dédié aux droits et libertés. Ils sont pour l'essentiel consacrés dans les textes auxquels renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, à savoir la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 et la Charte de l'environnement de 2004. Au moins deux raisons expliquent ce positionnement des droits et libertés : d'une part, « longtemps (...), la Constitution n'a été envisagée en France que comme l'ensemble des normes juridiques régissant l'organisation des pouvoirs publics »¹ et, d'autre part, « le constituant (...) a délibérément choisi la voie de la sédimentation »² en conservant les textes fondateurs. Est-ce à dire que la Constitution du 4 octobre 1958 ignore les droits et libertés ? La réponse est négative. En ce sens, la Constitution de 1958 garantit plusieurs principes.

1-Le principe de laïcité³

Il impose en particulier « le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et (...) le libre exercice des cultes »⁴. Par exemple, dans sa décision du 29 mars 2018 rendue à propos des mesures administratives de lutte contre le terrorisme⁵, le Conseil constitutionnel juge qu'en autorisant le préfet à fermer provisoirement des lieux de culte pour prévenir la commission d'actes de terrorisme, à raison de certains propos, idées, théories ou activités qui s'y tiennent, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre, d'une part, **l'objectif de valeur constitutionnelle*** de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté de conscience et le libre exercice des cultes⁶.

2-Le principe de fraternité (art. 2, al. 4, et 72-3, alinéa 1^{er}, de la Constitution)

Il implique la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national⁷.

3-L'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion (art. 1^{er}, al. 1^{er})

Entre autre exemple, le Conseil a plusieurs fois eu l'occasion de s'assurer que la législation relative aux gens du voyage ne comportait pas de discriminations fondées sur l'origine ethnique⁸.

4-L'égalité du suffrage (art. 3, al. 3, de la Constitution)

La jurisprudence constitutionnelle relative à l'égalité du suffrage se dédouble. En premier lieu, s'agissant des électeurs, le Conseil constitutionnel veille au caractère équilibré de la représentation politique lorsqu'il contrôle les règles régissant le découpage des circonscriptions électorales. Le Conseil a consacré la règle selon laquelle une élection doit être organisée « sur des bases essentiellement démographiques », tout en précisant qu'il n'en résulte ni

¹ Comité présidé par Simone Veil, *Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, La documentation française, 2008, p. 7, [\[en ligne\]](#).

² *Ibid.*, p. 11.

³ Le Conseil a jugé que « le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit » : Cons. const., décision n° [2012-297 QPC](#) du 21 février 2013, *Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité (Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle)*, cons. 5.

⁴ *Ibid.*

⁵ Cons. const., décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*.

⁶ *Ibid.*, § 43.

⁷ Cons. const., décision n° [2018-717/718 QPC](#) du 6 juillet 2018, *M. Cédric H. et autre (Délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger)*, § 8.

⁸ Cons. const., décisions n° [2010-13 QPC](#) du 9 juillet 2010, *M. Orient O. et autre (Gens du voyage)*, cons. 6 ; n° [2012-279 QPC](#) du 5 octobre 2012, *M. Jean-Claude P. (Régime de circulation des gens du voyage)*, cons. 18, et n° [2019-805 QPC](#) du 27 septembre 2019, *Union de défense active des forains et autres (Obligation d'accueil des gens du voyage et interdiction du stationnement des résidences mobiles)*, § 17. Pour un commentaire de la décision n° 2012-279 QPC, voir, par exemple, Michel Verpeaux, « Gens du voyage : abrogation immédiate mais partielle de la loi du 3 janvier 1969 », *JCP A*, n° 47, 26 novembre 2012, 2375, [\[en ligne\]](#).

l'obligation de recourir à un scrutin proportionnel ni qu'on ne puisse tenir compte d'impératifs d'intérêt général pour y déroger, lesquels ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée⁹. En second lieu, s'agissant des candidats, le Conseil veille notamment à ce que la loi assure leur égalité de traitement pendant la campagne électorale¹⁰.

5-Le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions en matière politique (art. 4, al. 3, de la Constitution)

Il est au « fondement de la démocratie », selon l'expression du Conseil constitutionnel. Par exemple, dans sa décision Mme Marine Le Pen du 22 février 2012, le Conseil a jugé que la publication des noms et de la qualité des citoyens élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle (« parrainages ») n'était pas contraire au principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions¹¹. Par exemple encore, le Conseil a jugé que les dispositions prévoyant le scrutin majoritaire à deux tours pour l'élection des députés, « qui tendent à favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente à l'Assemblée nationale, n'affectent pas l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée »¹².

6-Le principe selon lequel l'autorité judiciaire (qui comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet¹³) est gardienne de la liberté individuelle (art. 66, al. 2, de la Constitution)

Après avoir retenu une conception large de la notion de « liberté individuelle », incluant notamment la liberté d'aller et de venir et le respect de la vie privée, le Conseil en a resserré le champ aux mesures privatives de liberté dans sa décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999¹⁴. Seules de telles mesures sont en conséquence placées sous la protection de l'autorité judiciaire. C'est le cas, par exemple, de la garde à vue¹⁵, de la rétention de sûreté¹⁶, de l'assignation à résidence s'accompagnant d'une astreinte à domicile de plus de douze heures¹⁷ et de l'hospitalisation sans consentement¹⁸. En revanche, en raison de la brièveté de la privation de liberté, le placement en chambre de sûreté d'une personne trouvée en état d'ivresse sur la voie publique n'est pas considéré comme une mesure privative de liberté nécessitant l'intervention de l'autorité judiciaire¹⁹.

⁹ Cons. const., décision n° [85-196 DC](#) du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 16.

¹⁰ Voir, par exemple, la décision n° [2016-729 DC](#) du 21 avril 2016, *Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*. Dans cette décision rendue à propos de l'application d'un principe d'équité pendant la période dite « intermédiaire » de la campagne pour l'élection du Président de la République (période allant de la publication de la liste des candidats jusqu'à la veille du début de la campagne officielle), le Conseil a jugé que ce principe introduit une différence de traitement entre candidats se trouvant dans la même situation, mais que « cette différence de traitement, justifiée par le motif d'intérêt général de clarté du débat électoral, est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est de prendre en compte l'importance relative des candidats dans le débat public » (cons. 14). Le Conseil en a déduit que le principe d'égalité devant le suffrage n'était pas méconnu.

¹¹ Cons. const., décision n° [2012-233 QPC](#) du 21 février 2012, *Mme Marine Le Pen (Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle)*, cons. 8.

¹² Cons. const., décision n° [2017-4977 QPC / AN](#) du 7 août 2017, *A.N., Gard (6^{ème} circ.) M. Raphaël Belaïche*, cons. 11.

¹³ Cf. la note de bas de page 134.

¹⁴ Cons. const., décision n° [99-411 DC](#) du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 2 et 20.

¹⁵ Voir, par exemple, les décisions n° [2010-14/22 QPC](#) du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres (Garde à vue)*, cons. 26 et [2019-778 DC](#) du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, §§ 179-181.

¹⁶ Cons. const., décision n° [2008-562 DC](#) du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*.

¹⁷ Voir les décisions n° [2015-527 QPC](#) du 22 décembre 2015, *M. Cédric D. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons.6, et n° [2017-674 QPC](#) du 30 novembre 2017, *M. Kamel D. (Assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion)*, § 15.

¹⁸ Cons. const., décisions n°s [2010-71 QPC](#) du 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S. (Hospitalisation sans consentement)* ; [2011-135/140 QPC](#) du 9 juin 2011, *M. Abdellatif B. et autre (Hospitalisation d'office)* ; [2011-174 QPC](#) du 6 octobre 2011, *Mme Oriette P. (Hospitalisation d'office en cas de péril imminent)* ; [2011-202 QPC](#) du 2 décembre 2011, *Mme Lucienne Q. (Hospitalisation sans consentement antérieure à la loi n° 90-527 du 27 juin 1990)* ; [2012-235 QPC](#) du 20 avril 2012, *Association Cercle de réflexion et de proposition d'actions sur la psychiatrie (Dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement)*, et [2013-367 QPC](#) du 14 février 2014, *Consorts L. (Prise en charge en unité pour malades difficiles des personnes hospitalisées sans leur consentement)*.

¹⁹ Cons. const., décision n° [2012-253 QPC](#) du 8 juin 2012, *M. Mickaël D. (Ivresse publique)*, cons. 8.

7-L'interdiction de la peine de mort (art. 66-1 de la Constitution)

D'abord consacrée par la célèbre loi du 9 octobre 1981, cette interdiction a fait son entrée dans la Constitution à la faveur de la révision constitutionnelle du [23 février 2007](#) (voir le dossier dédié à l'abolition de la peine de mort sur le site internet de l'Assemblée nationale, [\[en ligne\]](#)). Il s'est agi de permettre à la France de ratifier le deuxième protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté à New York le 15 décembre 1989, qui prescrit une abolition définitive de la peine capitale. En effet, par sa décision n° 2005-524/525 DC du 13 octobre 2005²⁰, le Conseil constitutionnel avait jugé que la ratification de ce protocole ne pouvait intervenir qu'après révision de la Constitution. À la suite de cette révision constitutionnelle de 2007, le législateur a donc pu autoriser l'adhésion de la France au deuxième protocole facultatif²¹. Par ailleurs, la France a également ratifié le protocole n° 13 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances²².

8-Le principe de libre administration des collectivités territoriales (art. 34 et 72, al. 3, de la Constitution)

La libre administration suppose notamment l'existence de conseils élus dotés d'attributions effectives²³. Elle suppose également l'exercice du pouvoir réglementaire des collectivités (art. 72, al. 3, de la Constitution). Elle implique en outre une certaine liberté financière, ainsi que le précisent les dispositions du premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». Par exemple, au nom de cette liberté financière, le Conseil constitutionnel a censuré l'interdiction faite aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, de moduler les aides allouées aux communes et groupements des collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service en cause²⁴.

Cependant, à la différence de ce qui se passe dans un État fédéral ou un État régional (cf. supra la partie introductive), c'est la loi qui, en vertu de l'article 34 de la Constitution, détermine les principes fondamentaux de « la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Ainsi, la libre administration ne signifie pas la liberté d'organisation.

Suggestion de lectures complémentaires

- « Les droits et libertés », *Source : Conseil constitutionnel*, [\[en ligne\]](#).
- « Comment la Constitution protège-t-elle la laïcité ? », *Source : Conseil constitutionnel*, [\[en ligne\]](#).
- « L'égalité », *Source : Conseil constitutionnel*, [\[en ligne\]](#).
- « Comment la Constitution garantit-elle l'égalité homme-femme ? », *Source : Conseil constitutionnel*, [\[en ligne\]](#).
- « L'interdiction de la peine de mort », *Source : Conseil constitutionnel*, [\[en ligne\]](#).
- Comité présidé par Simone Veil, *Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, La documentation française, 2008, [\[en ligne\]](#).
- Stéphanie Hennette-Vauchez, « Séparation, garantie, neutralité... les multiples grammaires de la laïcité », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2016, n° 53, [\[en ligne\]](#).
- Xavier Magnon, « La question prioritaire de constitutionnalité, un instrument de défense des libertés locales », in Amal Mecherfi (dir.), *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales. Études comparées*, REJMA, 2015, [\[en ligne\]](#).

²⁰ Cons. const., décision n° [2005-524/525 DC](#) du 13 octobre 2005, *Engagements internationaux relatifs à l'abolition de la peine de mort*.

²¹ Cf. la loi n° 2007-1164 du 1^{er} août 2007 autorisant l'adhésion au deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, et le décret n° 2008-37 du 10 janvier 2008 portant publication du deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort.

²² Cf. la loi n° 2007-1165 du 1^{er} août 2007 autorisant la ratification du protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme des libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, et le décret n° 2008-193 du 27 février 2008 portant publication du protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

²³ Cons. const., décision n° [85-196 DC](#) du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 10.

²⁴ Cons. const., décision n° [2011-146 QPC](#) du 8 juillet 2011, *Département des Landes (Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement)*, cons. 5.

II-La consécration des droits et libertés dans le bloc de constitutionnalité*

L'expression « **bloc de constitutionnalité *** » est une expression doctrinale qui désigne aujourd'hui les normes de valeur constitutionnelle.

A-La création du bloc de constitutionnalité

Une controverse a longtemps divisé la doctrine à propos de la valeur de la Déclaration de 1789. Certains auteurs comme Carré de Malberg (1861-1935) considéraient qu'il s'agissait d'une simple déclaration de principes dépourvue de valeur juridique. D'autres auteurs comme Maurice Hauriou (1856-1929) soutenaient que la Déclaration de 1789 est un texte ayant la même valeur que la Constitution. Cette controverse a été tranchée par le juge.

En effet, par sa décision Liberté d'association du 16 juillet 1971²⁵, rendue au visa célèbre « Vu la Constitution et notamment son préambule », le Conseil constitutionnel reconnaît explicitement la valeur constitutionnelle du Préambule de la Constitution de 1958 et des textes auxquels il renvoie. En l'espèce, et pour la première fois, le Conseil applique le Préambule de la Constitution de 1946 en jugeant que la liberté d'association est un **principe fondamental reconnu par les lois de la République***. Il en déduit que « la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ». Il déclare donc inconstitutionnelle la loi qui institue un tel contrôle préalable.

B-La consistance du bloc de constitutionnalité

Outre les dispositions numérotées de la Constitution du 4 octobre 1958, ont valeur constitutionnelle et forment donc le « bloc de constitutionnalité », le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 et les textes auxquels il renvoie, c'est-à-dire la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 et la Charte de l'environnement de 2004. Par ailleurs, la jurisprudence constitutionnelle a consacré des règles, principes et objectifs ayant valeur constitutionnelle.

1-La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789

En 1789, [la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen](#) est rédigée en vue d'être placée au frontispice de la première Constitution de 1791. Le député Malouet exprime en ces termes la nécessité de rédiger un tel texte : « la Nation nous attend ; elle nous demande l'ordre, la paix et des lois protectrices : que ne pouvons-nous, Messieurs, sans autre discussion, les écrire sous la dictée de la raison universelle qui, après l'expérience de vingt siècles, devrait seule parler aujourd'hui car elle a tout enseigné, et ne laisse plus rien de nouveau à dire aux plus éloquents, aux plus profonds publicistes. (...) Les droits de l'Homme et du citoyen doivent être sans cesse présents à tous les

²⁵ Cons. const., 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*.

yeux. Ils sont tout à la fois la lumière et la fin du législateur : car les lois ne sont que le résultat et l'expression des droits et des devoirs naturels, civils et politiques »²⁶.

La Déclaration de 1789 comprend un paragraphe introductif et 17 articles. Sont ainsi reconnus explicitement des droits et libertés individuels, parfois qualifiés par la doctrine de « droits-libertés » en ce sens qu'à la différence des « droits-créances », leur effectivité ne dépend pas d'une action positive de l'État. Il s'agit, par exemple, de la liberté d'opinion, notamment, religieuse (art. 10), de la liberté de communication des pensées et des opinions (art. 11), ou encore du droit de propriété²⁷ (art. 2 et 17). Dans l'exercice de son office juridictionnel, le Conseil constitutionnel a pu également déduire des articles de la Déclaration un certain nombre de droits et libertés. À titre d'illustration, il a considéré que le droit au respect de la vie privée découle des articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789²⁸. Sont aussi Consacrés des principes d'organisation politique. Il s'agit, en particulier, des principes de la souveraineté nationale (art. 3), du consentement à l'impôt (art. 14) et de la séparation des pouvoirs (art. 16).

Suggestion de lectures complémentaires

- « La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 », *Source : Conseil constitutionnel*, [[en ligne](#)].
- « La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen », *Source : Élysée*, [[en ligne](#)].
- « La liberté de conscience », *Source : Conseil constitutionnel*, [[en ligne](#)].
- « La séparation des pouvoirs », *Source : Conseil constitutionnel*, [[en ligne](#)].
- Julien Boudon, « Les faux-semblants de la séparation des pouvoirs », *Titre VII*, n° 3, 2019, [[en ligne](#)].
- Laurent Fonbaustier, « Séparation des pouvoirs, environnement et santé », *Titre VII*, n° 3, 2019, [[en ligne](#)].
- Valérie Goesel-Le Bihan, « La violation de la séparation des pouvoirs : quels fondements ? Quels griefs ? Retour sur une critique doctrinale », *Titre VII*, n° 3, 2019, [[en ligne](#)].
- Jean-François de Montgolfier, « Conseil constitutionnel et la propriété privée des personnes privées », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2011, n° 31, [[en ligne](#)].
- Xavier Magnon, « La liberté d'expression devant le Conseil constitutionnel : une liberté en voie de concrétisation jurisprudentielle », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 2012, [[en ligne](#)].
- Vincent Mazeaud, « La constitutionnalisation du droit au respect de la vie privée », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015, n° 48, [[en ligne](#)].
- Michel Troper, « À quoi sert la séparation des pouvoirs ? Le point de vue de la théorie du droit », *Titre VII*, n° 3, 2019, [[en ligne](#)].

2-Le Préambule de la Constitution de 1946

Le [Préambule de la Constitution de 1946](#) « n'a pas la même charge émotive, la même force symbolique, le même rayonnement que la Déclaration de 1789. Et pourtant il est, comme elle, un texte historique, c'est-à-dire un texte écrit à un moment donné par des Hommes pour exposer publiquement les valeurs sur lesquelles ils entendent fonder la société des Hommes : en 1789, chacune des libertés énoncées est un pavé lancé contre la "Bastille politique" de l'Ancien Régime et une pierre apportée à la construction d'un nouvel espace public, libre et ouvert ; en 1946, chacun des droits proclamés est aussi une dénonciation de la nouvelle Bastille, celle du pouvoir de l'argent, et un élément pour l'édification de la démocratie économique et sociale »²⁹.

Tout d'abord, le Préambule s'ouvre par un premier alinéa qui souligne qu'« au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés ». Le Conseil constitutionnel a pu en déduire que « la sauvegarde de la dignité de la personne

²⁶ Malouet, *in* discours sur la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, [[en ligne](#)].

²⁷ « La jurisprudence du Conseil constitutionnel assure une protection de la propriété privée différenciée selon que l'atteinte en cause constitue une privation du droit de propriété ou une limitation des conditions de son exercice. Si la mesure est considérée comme une privation de la propriété privée, elle ne peut être justifiée que par la constatation, légalement prévue, de la nécessité publique et l'allocation d'une juste et préalable indemnité, selon les termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789. En l'absence de privation du droit de propriété, le Conseil examine si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est justifiée par des motifs d'intérêt général » : Jean-François de Montgolfier, « Conseil constitutionnel et la propriété privée des personnes privées », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2011, n° 31, [[en ligne](#)].

²⁸ Voir, notamment, Cons. const., décisions n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45, et n° 2020-841 QPC du 20 mai 2020, *La Quadrature du Net et autres (Droit de communication à la Hadopi)*, § 6.

²⁹ Dominique Rousseau, « Le Conseil constitutionnel et le Préambule de 1946 », *Revue administrative*, 1997, n° 296, p. 160.

contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre de ces droits et constitue un principe à valeur constitutionnelle »³⁰.

Ensuite, le Préambule réaffirme solennellement les droits et libertés de l'Homme et du citoyen consacrés par la [Déclaration du 26 août 1789](#).

Enfin, le Préambule consacre deux catégories juridiques particulières de droits et libertés. D'une part, les **principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*** (PFRLR) qui ne sont pas énoncés par le Préambule de la Constitution de 1946. Au gré de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a identifié une dizaine de PFRLR. Tel est le cas, par exemple, de la liberté d'association³¹, de l'indépendance de la juridiction administrative³² et des enseignants-chercheurs³³, ainsi que de la spécificité de la justice pénale des mineurs³⁴. D'autre part, le Préambule proclame, comme particulièrement nécessaires à notre temps, des principes politiques, économiques et sociaux qui sont limitativement énumérés, soit le droit d'obtenir un emploi (al. 5), la liberté syndicale (al. 6), le droit de grève (al. 7) ou le droit à la protection de la santé (al. 11). Certains de ces droits, à l'instar du droit à la protection de la santé, sont qualifiés par la doctrine de « droits-créances », car, à la différence des « droits-libertés », ils appellent une « intervention de l'État pour mettre en œuvre un objectif social autonome »³⁵.

Suggestion de lectures complémentaires

-« Le Préambule de 1946 », *Source : Conseil constitutionnel*, [\[en ligne\]](#).

-« La dignité de la personne humaine », *Source : Conseil constitutionnel*, [\[en ligne\]](#).

-Olivier Duthellet de Lamothe, « Les normes constitutionnelles en matière sociale », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2010, n° 29, [\[en ligne\]](#).

3-La Charte de l'environnement de 2004

Par l'adoption de la [Charte de l'environnement](#) qui est adossée à la Constitution, selon l'expression du Président de la République, Jacques Chirac, il s'est agi d'« inscrire une écologie humaniste au cœur de notre pacte républicain »³⁶.

La Charte est constituée de dix articles précédés de sept alinéas qui disposent :

- « Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;
- « Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;
- « Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;
- « Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;
- « Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;
- « Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;
- « Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

Dans une rédaction proche de celle proposée par la commission Coppens, ces alinéas traduisent ainsi « un consensus des autorités scientifiques et des autres représentants de la société civile autour de trois idées-forces : l'interdépendance de l'Homme et de la nature ; la prise de conscience des atteintes portées par certaines activités humaines à l'environnement et de leurs conséquences sur l'avenir de nos sociétés ; la nécessité, enfin, de

³⁰ Voir, notamment, Cons. const., décision nos [94-343/344 DC](#) du 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, cons. 2 ; [2017-632 QPC](#) du 2 juin 2017, *Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et de cérébro-lésés (Procédure collégiale préalable à la décision de limitation ou d'arrêt des traitements d'une personne hors d'état d'exprimer sa volonté)*, § 6 ; n° [2018-768 QPC](#) du 21 mars 2019, *M. Adama S. (Examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge)*, § 17, et [2019-778 DC](#) du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, § 324.

³¹ Cons. const., 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*, cons. 2.

³² Cons. const., décision n° [80-119 DC](#) du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, cons. 6.

³³ Cons. const., décision n° [2010-20/21 QPC](#) du 6 août 2010, *M. Jean C. et autres (Loi Université)*, cons. 6.

³⁴ Cons. const., décision n° [2002-461 DC](#) du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 26.

³⁵ Laurence Gay, « La notion de "droits-créances" à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2004, n° 16, [\[en ligne\]](#).

³⁶ Projet de loi constitutionnelle n° 992 relatif à la Charte de l'environnement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2003.

promouvoir le développement durable »³⁷. Si ces alinéas ont une valeur constitutionnelle, aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit³⁸. Par conséquent, ils ne peuvent pas être invoqués à l'appui d'une **question prioritaire de constitutionnalité**

* (QPC) dont l'unique objet est de sanctionner la méconnaissance des droits et libertés garantis par la Constitution. Il reste que ces alinéas peuvent être mobilisés par le juge constitutionnel. Par exemple, c'est à partir des dispositions du préambule de la Charte que le Conseil constitutionnel a dégagé **un objectif de valeur constitutionnelle*** de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains³⁹.

De même, les dix articles de cette Charte n'instituent pas tous un droit ou une liberté que la Constitution garantit. Par exemple, les articles 1^{er} (droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé), 2 (devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement), 3 (devoir de prévenir les atteintes à l'environnement ou d'en limiter les conséquences), 4 (contribution à la réparation des dommages) et 7 (droit de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement) instituent des droits ou libertés dont la méconnaissance peut être invoquée à l'appui d'une QPC. Il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes énoncés par la Charte, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions.

L'article 6 relatif à l'exigence de promotion du développement durable n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit invocable dans le cadre d'une QPC⁴⁰. Au titre du contrôle a priori, le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur de déterminer les modalités de la mise en œuvre de cette disposition⁴¹.

Suggestion de lectures complémentaires

- « La Charte de l'environnement », *Source : Conseil constitutionnel*, [en ligne].
- « La protection de l'environnement », *Source : Conseil constitutionnel*, [en ligne].
- Renaud Denoix de Saint Marc, « Le Conseil constitutionnel et la Charte de l'environnement », colloque AJCP sur le thème « La Charte de l'environnement au prisme du contentieux », 15 juin 2012, [en ligne].
- Christian Huglo, « La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ? », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, n° 43, [en ligne].
- Yves Jégouzo, « Le rôle constituant de la commission Coppens », *Revue juridique de l'environnement*, 2005, [en ligne].
- Bertrand Mathieu, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2004, n° 15, [en ligne].
- Michel Prieur, « La Charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ? », *Pouvoirs*, 2008, [en ligne].

4-Les règles, principes et objectifs ayant valeur constitutionnelle

La jurisprudence constitutionnelle est une source de règles, principes et objectifs ayant valeur constitutionnelle (OVC). En particulier, apparus de façon explicite dans la jurisprudence constitutionnelle avec la décision Communication audiovisuelle du 27 juillet 1982⁴², les OVC se définissent comme « des buts assignés par la Constitution au législateur pour rendre plus effectifs des droits et principes de valeur constitutionnelle »⁴³. Le Conseil constitutionnel a consacré une dizaine d'OVC :

³⁷ Rapport n° 352 fait par M. Patrice Gélard au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, enregistré à la présidence du Sénat le 16 juin 2004.

³⁸ Cons. const., décision n° [2014-394 QPC](#) du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 5.

³⁹ Cons. const., décision n° [2019-823 QPC](#) du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes (Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques)*, § 4.

⁴⁰ Cons. const., décision n° [2012-283 QPC](#) du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, cons. 22.

⁴¹ Cons. const., décision n° [2013-666 DC](#) du 11 avril 2013, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, cons. 39.

⁴² Cons. const., décision n° [82-141 DC](#) du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, cons. 5.

⁴³ Pierre Mazeaud, « La place des considérations extra-juridiques dans l'exercice du contrôle de constitutionnalité », in 8^{ème} séminaire des Cours constitutionnelles tenu à Erevan du 2 au 5 octobre 2003, Les principaux critères de limitation des droits de l'Homme dans la pratique de la justice constitutionnelle, p. 3, [en ligne].

-La sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions. Le Conseil considère à cet égard que ces deux objectifs sont « nécessaires (...) à la sauvegarde de droits de valeur constitutionnelle »⁴⁴. « Sous cet angle, la sécurité va moins à l'encontre des libertés qu'à leur rencontre. À elle seule, cette vision est minimaliste puisque la sécurité, en justifiant l'adoption de mesures de police, emporte nécessairement une limitation des droits et libertés fondamentaux. Autrement dit, si, en l'absence de sécurité, il ne saurait y avoir d'exercice effectif des libertés, la garantie de la sécurité emporte toujours une réduction des droits et libertés »⁴⁵. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel rappelle de façon constante qu'« il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions (...) et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis »⁴⁶.

-La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent⁴⁷ qui trouve un ancrage textuel dans plusieurs dispositions du Préambule de la Constitution de 1946⁴⁸. Par exemple, le Conseil a eu à connaître de la législation interdisant aux distributeurs d'eau d'interrompre la distribution d'eau dans toute résidence principale tout au long de l'année pour non-paiement des factures. Après avoir relevé que le législateur a poursuivi l'OVC que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, le Conseil a jugé que pour mettre en œuvre cet objectif, le législateur pouvait, sans porter une atteinte excessive aux contrats légalement conclus, modifier, y compris pour les conventions en cours, le cadre légal applicable aux contrats de distribution d'eau⁴⁹.

-L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi. Cet OVC – qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 – impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles ou des principes fondamentaux dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi⁵⁰.

-La bonne administration de la justice qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789⁵¹. Par exemple, en interdisant, sous peine d'amende, à quiconque d'employer, dès l'ouverture de l'audience des juridictions administratives ou judiciaires, tout appareil photographique ou d'enregistrement sonore ou audiovisuel et de céder ou publier l'enregistrement ou le document obtenu en violation de cette interdiction, le législateur a poursuivi l'objectif de bonne administration de la justice : il s'agit de garantir la sérénité des débats vis-à-vis des risques de perturbations liés à l'utilisation de ces appareils⁵².

Suggestion de lectures complémentaires

-François Luchaire, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005, n° 64, [en ligne].

-Pierre de Montalivet, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2006, n° 20, [en ligne].

C-L'absence de hiérarchie entre les normes du bloc de constitutionnalité

Une partie de la doctrine a pu soutenir qu'il existait une hiérarchie entre les normes du bloc de constitutionnalité. Cette thèse a été rejetée par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision Loi de nationalisation du 16 janvier 1982, juge que tous les droits et libertés consacrés dans le bloc de constitutionnalité « ont pleine valeur constitutionnelle »⁵³.

⁴⁴ Cons. const., décision n° [80-127 DC](#) du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, cons. 62.

⁴⁵ Marc-Antoine Granger, in *Code de la sécurité intérieure* Dalloz, 2020, p. 31.

⁴⁶ Voir, par exemple, Cons. const., décision n° [2019-780 DC](#) du 4 avril 2019, *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*, § 9.

⁴⁷ Cons. const., décision n° [94-359 DC](#) du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, cons. 7.

⁴⁸ *Ibid.*, cons. 5 et 6.

⁴⁹ Cons. const., décision n° [2015-470 QPC](#) du 29 mai 2015, *Société SAUR SAS (Interdiction d'interrompre la distribution d'eau dans les résidences principales)*, cons. 7 et 9.

⁵⁰ Cons. const., décision n° [2016-744 DC](#) du 29 décembre 2016, *Loi de finances pour 2017*, § 40.

⁵¹ Cons. const., décision n° [2014-704 DC](#) du 11 décembre 2014, *Loi relative à la désignation des conseillers prud'hommes*, cons. 20.

⁵² Cons. const., décision n° [2019-817 QPC](#) du 6 décembre 2019, *Mme Claire L. (Interdiction générale de procéder à la captation ou à l'enregistrement des audiences des juridictions administratives ou judiciaires)*, § 7.

⁵³ Cons. const., décision n° [81-132 DC](#) du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 16.

III-Le Conseil constitutionnel , gardien des droits et Libertés

La protection des droits et libertés est évidemment – et heureusement – plurielle. Il suffit de songer au rôle de l'autorité judiciaire, du juge administratif ou encore du Défenseur des droits.

Au titre de la garantie juridictionnelle des droits et libertés, le Conseil constitutionnel occupe une place de tout premier rang. Telle n'était pas pourtant sa vocation première. C'est donc par étape que le Conseil constitutionnel est devenu un véritable gardien des droits et libertés constitutionnellement garantis. Cette fonction du juge constitutionnel est principalement assurée à travers le contrôle de constitutionnalité des lois.

Suggestion de lectures complémentaires

- « Le Défenseur des droits : un dispositif unique de protection des droits et libertés », Source : Défense des droits, [en ligne].
- « Le Défenseur des droits », fiche de synthèse de l'Assemblée nationale, [en ligne].
- « Le référé : les 20 ans de la justice administrative de l'urgence », table ronde n° 4 : La protection des libertés publiques, colloque du 29 novembre 2019, [en ligne].
- Paul Cassia, « Autorité judiciaire - juge administratif : match nul pour les libertés individuelles », Mediapart, 26 octobre 2017, [en ligne].
- Bertrand Louvel, « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle ou des libertés individuelles », réflexion à l'occasion de la rencontre annuelle des premiers présidents de cour d'appel et de la Cour de cassation, 2 février 2016, [en ligne].
- Jean-Marc Sauvé, « Le juge administratif, protecteur des libertés », intervention lors du colloque organisé pour les dix ans de l'Association française pour la recherche en droit administratif (AFDA) à l'Université d'Auvergne le 16 juin 2016, [en ligne].
- Bernard Stirn, « Niveaux de protection des droits fondamentaux », intervention à la Cour de justice de l'Union européenne de Luxembourg, le 5 décembre 2016, [en ligne].

A-Les étapes fondatrices

« De toute l'histoire constitutionnelle française, le Conseil constitutionnel est l'institution dont la montée en puissance aura été la plus spectaculaire, dépassant de beaucoup les prédictions les plus audacieuses que ses inventeurs auraient pu hasarder »⁵⁴.

Initialement en effet, le Conseil constitutionnel est conçu comme « une arme contre la déviation du régime parlementaire »⁵⁵ ou, selon l'expression employée par le Conseil constitutionnel lui-même dans sa décision du 6 novembre 1962, « un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics »⁵⁶. Cela signifie que la vocation première du Conseil était « de vérifier que le Parlement n'empiète pas sur le domaine du Gouvernement par le vote des lois ordinaires, qu'il n'étende pas ses compétences par le vote des **lois organiques***, qu'il n'augmente pas ses pouvoirs par le vote de ses règlements intérieurs »⁵⁷.

Au terme d'une évolution en trois étapes, le Conseil constitutionnel est devenu un gardien des droits et libertés.

⁵⁴ Philippe Ardant, « Le Conseil constitutionnel d'hier à demain », in *L'avenir du droit*, mélanges en hommage à François Terré, Paris, PUF, 1999, p. 731.

⁵⁵ Michel Debré, discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'État.

⁵⁶ Cons. const., décision n° [62-20 DC](#) du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962*, cons. 2.

⁵⁷ Dominique Rousseau *et alii.*, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, Précis Domat Droit public, 11^e éd., 2016, p. 37.

La première étape est jurisprudentielle. Par sa décision Liberté d'association rendue le 16 juillet 1971⁵⁸, véritable « big-bang constitutionnel »⁵⁹, le Conseil constitutionnel donne une nouvelle dimension à son contrôle de constitutionnalité des lois (votées par le Parlement, mais non encore promulguées) en vérifiant qu'elles sont conformes non plus seulement aux règles procédurales prévues par la Constitution, mais également aux droits et libertés essentiellement consacrés dans les textes auxquels renvoie son Préambule. Il y a là « un déplacement de l'objet du contrôle »⁶⁰ qui modifie l'office du Conseil constitutionnel : désormais le contrôle de constitutionnalité des lois est synonyme de protection des droits et libertés. Précisément, dans sa décision de 1971, le Conseil censure les dispositions déferées parce qu'elles méconnaissaient le principe fondamental reconnu par les lois de la République de la liberté d'association.

La deuxième étape est constituante. Par la révision constitutionnelle du [29 octobre 1974](#), le constituant a modifié l'article 61 de la Constitution afin de permettre à soixante députés ou soixante sénateurs (et non plus seulement au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents des deux assemblées) de saisir le Conseil constitutionnel d'une loi votée par le Parlement, mais non encore promulguée. L'accès des parlementaires au contrôle de constitutionnalité des lois a permis un accroissement considérable du nombre de **saisines*** (en moyenne une vingtaine par an) par des groupes parlementaires opposés à l'action gouvernementale. Ainsi, cette réforme de 1974 « a contribué à la mise en place d'un statut de l'opposition. Les données sont sans appel. De 1974 à 1997, sur 246 requêtes d'origine parlementaire, 229 émanent de parlementaires inscrits dans des groupes n'appartenant pas à la majorité, soit 93 % de la totalité des recours. Seules 8 requêtes ont pour auteurs des membres des groupes de la majorité parlementaire. Le phénomène majoritaire et la discipline politique expliquent ce résultat »⁶¹.

La troisième étape est également constituante. Par la révision constitutionnelle du [23 juillet 2008](#), le constituant a institué la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui permet à tout justiciable, c'est-à-dire à toute personne qui est partie à un procès ou une instance, de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Si les conditions de recevabilité de la question sont réunies, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, de se prononcer et, le cas échéant, d'**abroger*** la disposition législative⁶² (voir figure 1). En outre, cette nouvelle voie de droit a permis de conforter la juridictionnalisation du Conseil constitutionnel : si la procédure demeure principalement écrite, le caractère contradictoire se renforce en incluant notamment l'oralité à travers une **audience publique***⁶³; le Conseil constitutionnel s'est doté d'un règlement de procédure spécifique qui organise, par exemple, le dépôt et la récusation de membres du Conseil⁶⁴.

Suggestion de lectures complémentaires

- Robert Badinter, « Une longue marche "Du Conseil à la Cour constitutionnelle" », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2009, n° 25, [\[en ligne\]](#).
- Véronique Champeil-Desplats, « Le Constitutionnel, protecteur des droits et libertés ? », CRDF, 2011, n° 9, [\[en ligne\]](#).
- Pascal Jan, « Le Conseil constitutionnel », *Pouvoirs*, 2001, n° 4, [\[en ligne\]](#).
- Anne Levade, « Les "petits cailloux" du Conseil constitutionnel ou les décisions anticipatrices de la QPC », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2009, pp. 11-27, [\[en ligne\]](#).
- Emmanuel Piwnica, « Le changement de culture opéré par l'arrivée de la question prioritaire de constitutionnalité », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2018, n° 58, [\[en ligne\]](#).

⁵⁸ Cons. const., 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*.

⁵⁹ Pascal Jan, « Le Conseil constitutionnel », *Pouvoirs*, 2001, n° 4, [\[en ligne\]](#).

⁶⁰ Dominique Rousseau *et alii.*, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 43.

⁶¹ Pascal Jan, *La saisine du Conseil constitutionnel*, thèse pour le doctorat en droit public, Université de Tours, 1997, p. 266.

⁶² Voir le guide pratique de la QPC, source : Conseil constitutionnel, [\[en ligne\]](#)

⁶³ Art. 23-10 de l'ord. n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Les parties sont mises à même de présenter contradictoirement leurs observations. L'audience est publique, sauf dans les cas exceptionnels définis par le règlement intérieur du Conseil constitutionnel ».

⁶⁴ Art. 4 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité, [\[en ligne\]](#). Un commentaire de cet article est accessible [en ligne](#).

B-Le contrôle de constitutionnalité des lois

C'est principalement dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois que le Conseil constitutionnel exerce son rôle de gardien des droits et libertés.

Le contrôle de constitutionnalité des lois *a priori* permet de faire obstacle à l'entrée en vigueur de lois qui méconnaissent les droits et libertés constitutionnellement garantis. Par exemple, dans sa décision du 4 avril 2019 rendue à propos de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations⁶⁵, dite « loi anti-casseurs », le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions qui permettraient, à l'administration, sous certaines conditions, d'interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique. En effet, le Conseil a considéré que, compte tenu de la portée de cette interdiction, des motifs susceptibles de la justifier et des conditions de sa contestation, le législateur avait porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée⁶⁶.

Le contrôle de constitutionnalité des lois *a posteriori* permet de faire disparaître les lois en vigueur qui méconnaissent les droits et libertés constitutionnellement garantis. Par exemple, dans sa décision Ligue des droits de l'Homme du 19 février 2016⁶⁷, le Conseil constitutionnel a abrogé les dispositions de la loi du 3 avril 1955 qui permettaient à l'administration de copier toutes les données informatiques auxquelles il aurait été possible d'accéder au cours des perquisitions administratives réalisées dans le cadre de l'état d'urgence. En l'espèce, le législateur n'avait pas prévu de garanties suffisantes pour assurer une conciliation équilibrée entre **l'objectif de valeur constitutionnelle*** de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée.

Dans le cadre de ces contrôles *a priori* et *a posteriori*, le Conseil n'est pas contraint par un choix binaire : déclarer la loi conforme ou non à la Constitution. Il peut formuler des réserves d'interprétation qui permettent de déclarer la loi conforme à la Constitution sous réserve de l'interpréter ou de l'appliquer dans le sens indiqué dans la décision. Par exemple, dans sa décision du 24 janvier 2017⁶⁸, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions du code de procédure pénale qui permettent que soient engagées des procédures de contrôle d'identité, sur réquisitions écrites du procureur de la République, pour la recherche et la poursuite d'infractions, dans des lieux et pour une période de temps qui doivent être précisés par ce magistrat. Le Conseil a cependant formulé deux réserves d'interprétation⁶⁹. D'une part, le procureur de la République ne peut retenir des lieux et périodes sans lien avec la recherche des infractions visées dans ses réquisitions. D'autre part, le procureur de la République ne peut, en particulier par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents, autoriser la pratique de contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace. Dans le cadre d'une réflexion théorique, il peut être relevé que, « par ses réserves d'interprétation, le Conseil constitutionnel ne peut laisser intact le substrat normatif du texte législatif. Il contribue même à sa définition puisqu'il s'agit d'un processus très particulier d'interprétation »⁷⁰. En d'autres termes, par ses réserves, le Conseil constitutionnel pourrait réécrire la loi nuanciant ainsi le constat dressé par le Doyen Georges Vedel, selon lequel le Conseil disposerait de la gomme, mais non du crayon.

Suggestion de lectures complémentaires

-Francis Delpérée, « Le Conseil constitutionnel : état des lieux », *Pouvoirs*, 2003, n° 105, [en ligne].

-Dominique Rousseau, « Le procès constitutionnel », *Pouvoirs*, 2011, n° 2, [en ligne].

-Xavier Samuel, « Les réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel », accueil des nouveaux membres de la Cour de cassation au Conseil constitutionnel le 26 janvier 2007, [en ligne].

⁶⁵ Cons. const., décision n° [2019-780 DC](#) du 4 avril 2019, *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*.

⁶⁶ *Ibid.*, § 26.

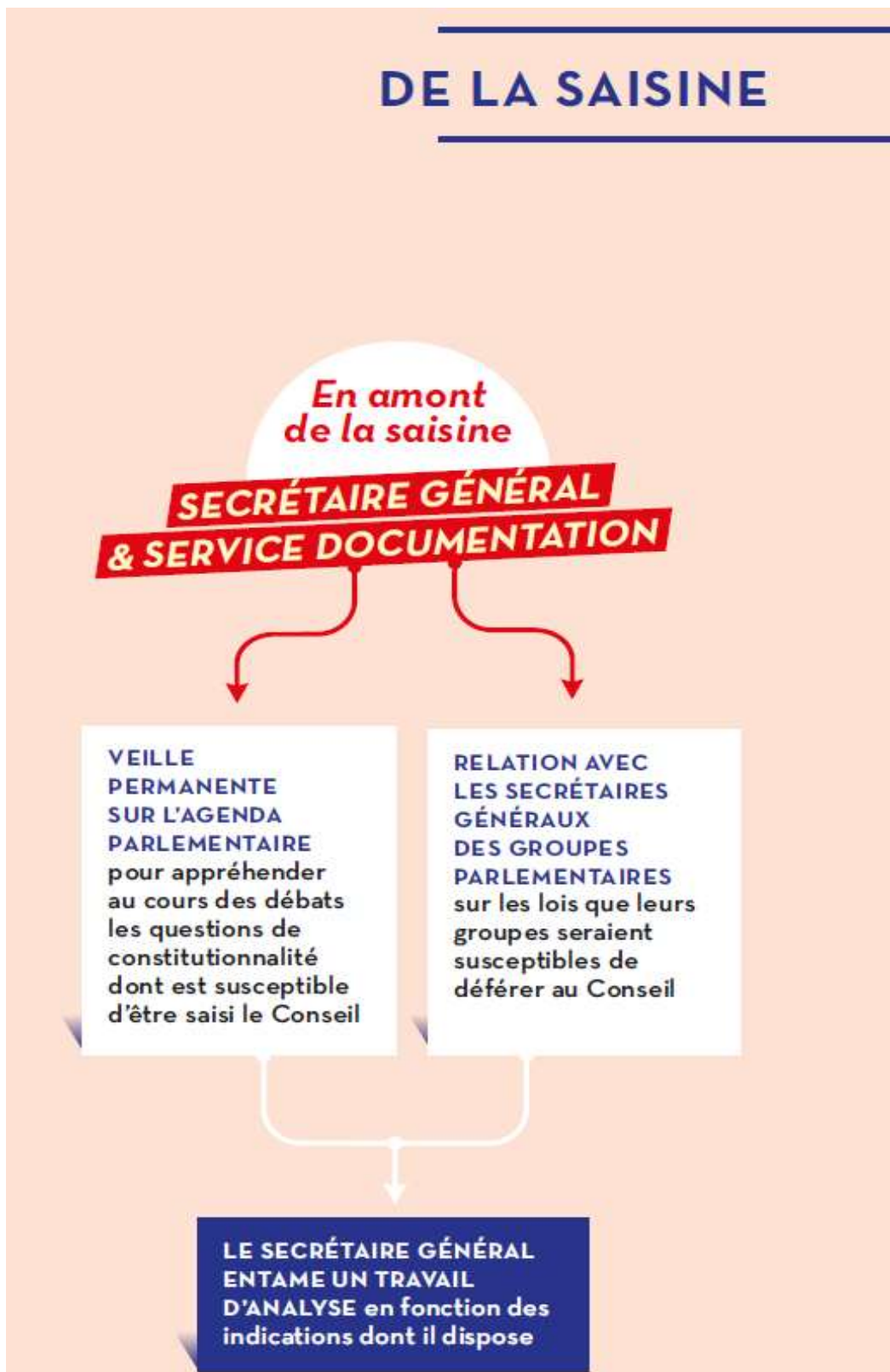
⁶⁷ Cons. const., décision n° [2016-536 QPC](#) du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'Homme (Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence)*.

⁶⁸ Cons. const., décision n° [2016-606/607 QPC](#) du 24 janvier 2017, *M. Ahmed M. et autre (Contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République)*.

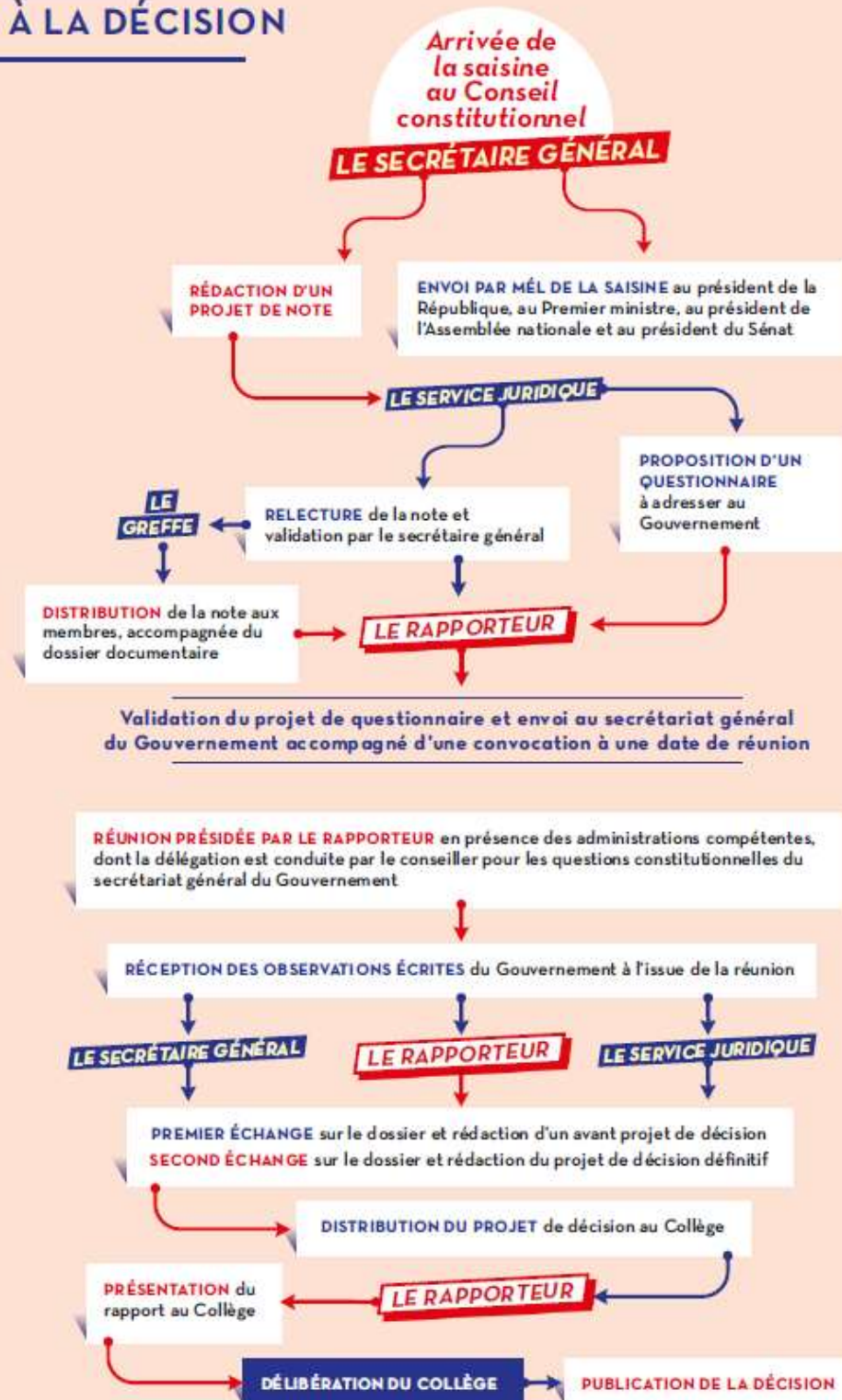
⁶⁹ *Ibid.*, § 23.

⁷⁰ Alexandre Viala, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, thèse pour le doctorat en droit public, Université Montpellier I, 1998, pp. 19-20.

Figure 1 : De la saisine à la décision dans le cadre de la QPC

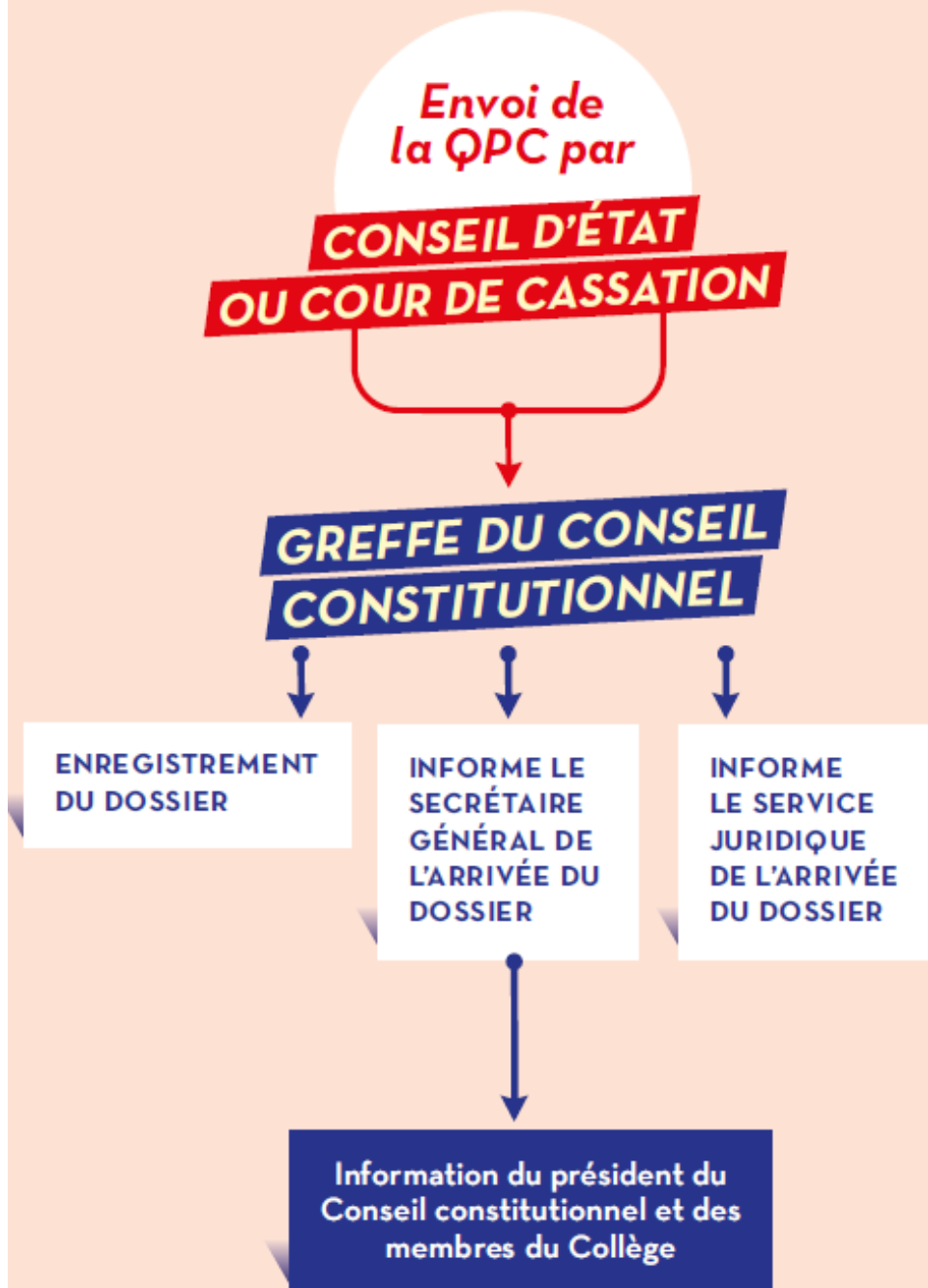


À LA DÉCISION

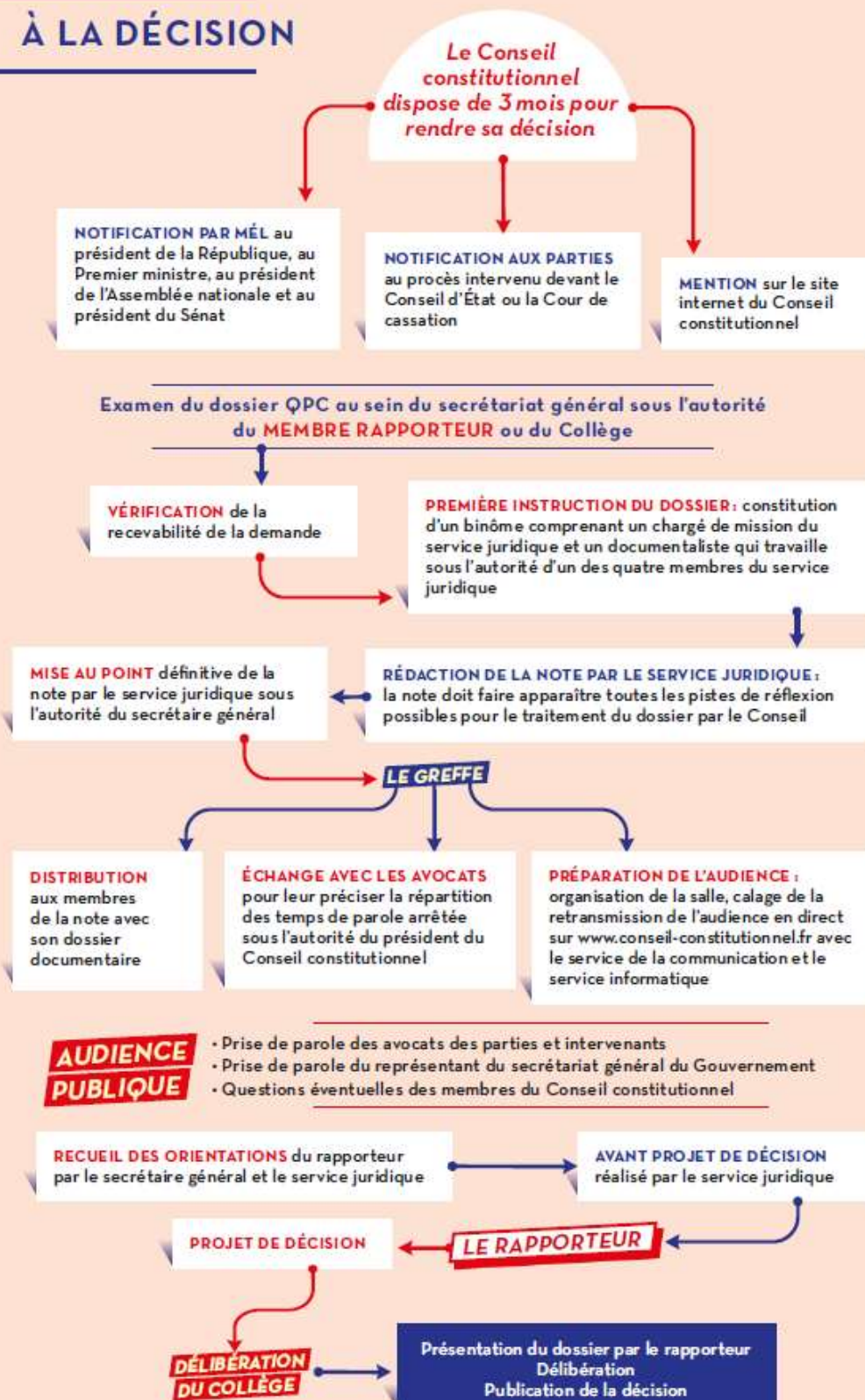


1 mois

DE LA SAISINE



À LA DÉCISION



Glossaire

***Abroger** : L'abrogation entraîne la disparition d'un acte juridique pour l'avenir.

***Audience publique** : Avec l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), « le procès constitutionnel est définitivement sorti de l'ombre ». En effet, « depuis le 25 mai 2010, date de sa première audience publique, le Conseil constitutionnel, au même titre que n'importe quelle autre juridiction, organise une véritable séance publique consacrée aux débats et aux plaidoiries pour chaque QPC. (...) Les requérants peuvent assister à l'audience et leurs représentants peuvent y prendre part. Les uns comme les autres ont d'ailleurs rapidement exprimé un vif intérêt pour cette phase nouvelle du procès constitutionnel. Le Conseil constitutionnel a dû aménager ses locaux pour accueillir, d'une part, les parties et leurs avocats et, d'autre part, le public et les groupes de juristes désireux de suivre la retransmission en direct du déroulement des audiences de QPC. Par ailleurs, s'inspirant de la pratique adoptée par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), le Conseil constitutionnel a prévu la possibilité de visionner l'audience (...) sur son site Internet. À la demande d'une partie, le président peut cependant décider que l'audience publique ne soit pas diffusée sur le site Internet du Conseil. L'audience publique (...) permet une présentation synthétique des principaux moyens présentés et développés dans les observations. (...) De façon assez classique, le principe de la publicité de l'audience s'accommode de quelques exceptions aisément compréhensibles (Ord. n° 58-1067, 7 nov. 1958, art. 23-10). En ce sens, l'article 8, alinéa 3, du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les QPC prévoit : "Le président peut, à la demande d'une partie ou d'office, restreindre la publicité de l'audience dans l'intérêt de l'ordre public ou lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des personnes l'exigent. Il ne peut ordonner le huis clos des débats qu'à titre exceptionnel et pour ces seuls motifs" » (Marc-Antoine Granger, « Secret et publicité dans la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel », *JCP G*, 16 juillet 2012, doctr. 877). Depuis l'année 2019, le président Laurent Fabius et le collège ont décidé de tenir chaque année quelques audiences délocalisées (cf. « Audiences publiques en région », Source : conseil constitutionnel, [\[en ligne\]](#)).

***Bloc de constitutionnalité** : Le « bloc de constitutionnalité » est une expression doctrinale qui désigne aujourd'hui les normes de valeur constitutionnelle.

***Loi constitutionnelle** : Sous la V^e République, il s'agit de lois qui modifient la Constitution.

***Loi organique** : Les constituants de 1958 ont prévu l'existence de lois organiques afin de préciser et de compléter la Constitution. Par exemple, l'article 63 de la Constitution prévoit qu'« une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui, et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations ». Ces lois organiques sont adoptées selon la procédure prévue par l'article 46 de la Constitution et sont obligatoirement soumises au Conseil constitutionnel avant leur promulgation (art. 61, al. 1^{er}, de la Constitution).

***Norme juridique** : « "Type concret ou formulation abstraite de ce qui doit être, en tout ce qui admet un jugement de valeur : idéal, règle, but, modèle suivant le cas". Cette citation du Vocabulaire technique et critique de la philosophie d'A. Lalande n'est pas transposable sans précaution en droit, mais elle exprime cependant une dimension essentielle de la règle de droit : la règle de droit prescrit, et la norme est le contenu de la prescription. "La loi ordonne, permet ou interdit" écrivait Portalis. L'expression de "hiérarchie des normes", d'utilisation très générale chez les juristes, doit donc s'entendre comme désignant une hiérarchie d'actes normatifs (Constitution, traité, etc.) » (Michel de Villiers et Armel Le Divillec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Dalloz, Sirey, 2017).

***Objectif de valeur constitutionnelle** : « Les objectifs de valeur constitutionnelle constituent des normes constitutionnelles téléologiques garantissant l'effectivité des droits et libertés constitutionnels. Il ne s'agit pas de droits, mais de buts assignés par la Constitution au législateur, dont la particularité est d'être des conditions

objectives d'effectivité des droits fondamentaux constitutionnels. (...) Ils constituent les accessoires indispensables des droits et libertés en permettant de fixer leur portée et leurs limites » (Pierre de Montalivet, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Dalloz, Thèmes & commentaires, 2006, p. 568).

***Principe fondamental reconnu par les lois de la République :** La catégorie juridique des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR) est prévue par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958. Toutefois, ces principes ne sont pas énoncés par le Préambule de la Constitution de 1946. C'est le Conseil constitutionnel, plus occasionnellement le Conseil d'État (cf. CE, ass., 3 juillet 1996, [Koné](#)) qui, au gré de sa jurisprudence, a identifié une dizaine de PFRLR. Tel est le cas, par exemple, de la liberté d'association (décision n° [71-44 DC](#) du 16 juillet 1971), de l'indépendance de la juridiction administrative (décision n° [80-119 DC](#) du 22 juillet 1980) et des enseignants-chercheurs (décision n° [2010-20/21 QPC](#) du 6 août 2010), ainsi que de la spécificité de la justice pénale des mineurs (décision n° [2002-461 DC](#) du 29 août 2002). Trois conditions doivent être réunies pour la reconnaissance d'un PFRLR :

- pour être « fondamental », le principe doit, tout d'abord, énoncer une règle suffisamment importante, avoir un degré suffisant de généralité et intéresser des domaines essentiels pour la vie de la Nation, à savoir les droits et libertés fondamentaux, la souveraineté nationale ou l'organisation des pouvoirs publics ;
- il faut, ensuite, que le principe trouve un ancrage textuel dans une ou plusieurs lois intervenues sous un régime républicain antérieur à 1946 ;
- il faut, enfin, qu'il n'ait jamais été dérogé à ce principe par une loi républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946.

***Question prioritaire de constitutionnalité :** Instituée par la [révision constitutionnelle du 23 juillet 2008](#) à l'article 61-1 de la Constitution, la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010. Cette voie de droit permet à tout justiciable, c'est-à-dire à toute personne qui est partie à un procès ou une instance, de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Si les conditions de recevabilité de la question sont réunies, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, de se prononcer et, le cas échéant, d'abroger la disposition législative (Le guide pratique de la QPC, source : Conseil constitutionnel, [en ligne](#)).

***Réserve d'interprétation :** La réserve d'interprétation permet au Conseil constitutionnel de déclarer la loi conforme à la Constitution sous réserve de l'interpréter ou de l'appliquer dans le sens indiqué dans la décision.

***Saisine :** « Action de porter devant un organe une question sur laquelle celui-ci est appelé à statuer » (Georges Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, Quadrige, 2005). Par exemple, sur le fondement de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel peut être saisi 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 afin de contrôler la constitutionnalité d'une loi votée par le Parlement, mais non encore promulguée.