



La référence du droit en ligne



La Constitution, une source du droit
administratif (cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Le Préambule de la Constitution de 1958 : une source de la légalité administrative.....	4
La valeur juridique du préambule	4
La richesse des règles du préambule	6
1 - La Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen de 1789.....	6
2 - Le Préambule de la Constitution de 1946	6
3 - La Charte de l’environnement de 2005.....	6
II – Contrôle de constitutionnalité des lois et juge administratif.....	8
La théorie de la loi-écran.....	8
La Question Prioritaire de Constitutionnalité et ses conséquences	9

Introduction

La Constitution de 1958 a, en droit interne, une autorité supérieure à celle du droit international : ainsi, en a jugé le Conseil d'Etat dans son arrêt Sarran (CE, ass., 30/10/1998). Elle constitue, par ailleurs, une source importante de la légalité s'imposant à l'Administration. En effet, cette dernière se doit de respecter l'ensemble des normes composant ce que l'on appelle le bloc de constitutionnalité. L'on trouve au premier chef le texte même de la Constitution : celui-ci contient des règles intéressant les domaines respectifs de la loi et du règlement, le pouvoir réglementaire et de nomination du président de la République et du Premier Ministre ou encore des règles intéressant les collectivités territoriales. Mais, l'Administration se doit aussi de respecter le préambule constitutionnel et les textes fondamentaux auxquels celui-ci renvoie : Déclaration de 1789, Préambule de la Constitution de 1946 et, plus récemment, Charte de l'environnement. En effet, le juge administratif a, à plusieurs reprises, affirmé la valeur juridique de l'ensemble des principes contenus dans l'introduction au texte constitutionnel (I). C'est donc l'ensemble de ces normes qui s'imposent à l'Administration lorsqu'elle édicte des actes administratifs, ces derniers pouvant être annulés pour non-conformité à la Constitution. Il peut, cependant, arriver qu'une loi s'interpose entre l'acte administratif attaqué et les normes constitutionnelles. En pareille hypothèse, le juge administratif considère que la loi fait écran entre l'acte administratif et la Constitution. En effet, le Conseil d'Etat estime qu'il ne peut contrôler la constitutionnalité d'une loi. Bien que renouvelé par l'apparition de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), ce principe demeure l'un des axes majeurs de l'office du juge administratif (II).

Avant de poursuivre, il importe de faire certaines remarques sur les relations entre Conseil d'Etat et Conseil constitutionnel. En effet, l'ensemble de normes constitutionnelles font régulièrement l'objet d'interprétation de la part des deux juridictions. Des divergences peuvent donc exister entre les deux juges. La question posée est donc de savoir quelle est l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel à l'égard du Conseil d'Etat. De ce point de vue, l'article 62 de la Constitution prévoit que « les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ». Le juge constitutionnel a, ainsi, pu préciser que l'autorité de ses décisions s'attachait non seulement au dispositif mais aussi aux motifs de ses décisions. Pour autant, les décisions du Conseil constitutionnel ont une autorité seulement relative : en d'autres termes, son interprétation de la Constitution à propos d'un texte déterminé ne s'imposera pas s'il s'agit d'apprécier la conformité d'un autre texte à la même disposition constitutionnelle. Dès lors, ses décisions ne s'imposent au Conseil d'Etat que s'il s'agit pour celui-ci d'apprécier le même texte au regard de la même norme constitutionnelle. Quoiqu'il en soit, bien que des divergences d'interprétation soient toujours théoriquement possibles, il faut noter que les deux juges ont fait des efforts constants vers l'harmonisation des jurisprudences.

I – Le Préambule de la Constitution de 1958 : une source de la légalité administrative

Il est une chose acquise depuis 1960 : le Préambule de la Constitution de 1958 fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité et est donc invocable par les justiciables dans le cadre d'un recours devant le juge administratif. Ce faisant, c'est toute la diversité des textes auxquels le préambule constitutionnel renvoie qui irrigue la légalité administrative.

La valeur juridique du préambule

La question de la valeur juridique du préambule constitutionnel a longtemps fait débat au sein de la doctrine étant donné la nature particulière des principes contenus dans cette introduction au texte constitutionnel : s'agissait-il de véritables règles de droit ou s'agissait-il de simples déclarations de principe à la portée uniquement politique. Il faudra attendre 1947 et la IV^e République pour que le Conseil d'Etat prenne position : ainsi, dans l'arrêt Jarrigion (CE, ass., 18/04/1947), la Haute juridiction reconnaît, à l'occasion d'une affaire portant sur le droit de grève, la pleine valeur juridique du préambule de la Constitution de 1946. Si l'arrêt était novateur, peu de doutes existaient sur la question du fait de la référence faite par le texte constitutionnel lui-même « aux droits et libertés garantis par le préambule de la présente Constitution ».

Avec l'avènement de la V^e République, la question se pose à nouveau et le Conseil d'Etat ne tarde pas à confirmer sa position de 1947. Ainsi, dans l'arrêt So. Eky (CE, sect., 12/02/1960), le juge administratif suprême reconnaît pour la première fois que le préambule de la Constitution de 1958 est doté d'une valeur juridique identique à celle du texte constitutionnel lui-même. Cette solution est d'autant plus remarquable que les auteurs de la constitution avaient clairement manifesté l'intention de ne pas lui accorder de valeur juridique. Cette solution sera soutenue par le Conseil constitutionnel lui-même qui prendra une position identique au terme d'une décision fondamentale sur la liberté d'association où il consacra le premier principe fondamental reconnu par les lois de la République (CC, 16/07/1971, *Liberté d'association*). Récemment, le Conseil d'Etat est venue confirmer la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement introduite dans le préambule de la Constitution par la révision constitutionnelle de mars 2005 (CE, ass., 3/10/2008, Com.d'Annecy; décision précédée par CC, 19/06/2008, Loi relative aux OGM). Cette décision confirme, si besoin est, que tous les textes qui procèdent du préambule ont une valeur constitutionnelle.

Pour autant bien que l'ensemble du préambule ait la même valeur juridique que le texte constitutionnel lui-même, la question de la portée de certaines de ses dispositions peut se poser. En effet, l'on distingue habituellement au sein du préambule constitutionnel deux types de dispositions. Certains principes sont suffisamment précis pour être pleinement applicables immédiatement. D'autres, en revanche, sont rédigés en des termes vagues et généraux et doivent être précisés soit par une loi d'application soit par une interprétation constructive de la part du Conseil constitutionnel : il en va, ainsi, par exemple du principe selon lequel « la Nation assure à

l'individu et à sa famille les conditions nécessaires à leur développement ». Le haut degré de généralité affectant certains articles du préambule s'explique tout simplement par la position que ce dernier occupe dans l'ordonnement juridique. Il est normal que plus l'on s'élève dans la hiérarchie des normes juridiques, plus les normes soient générales. C'est la seule façon d'englober le plus possible des normes subordonnées.

Mais, ce qu'il faut retenir est que quel que soit le degré de précision des normes en cause, l'ensemble des dispositions du préambule constitutionnel sont invocables devant le juge administratif. En effet, il n'y a pas à distinguer entre les normes du préambule selon leur précision : ainsi, en a jugé le Conseil d'Etat dans son arrêt Com d'Annecy de 2008. Comme le relevait le rapporteur public, si un principe trop général peut difficilement servir de base légale à une action en responsabilité visant à reconnaître un droit subjectif, il peut, en revanche, être valablement invoqué dans la cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre un acte réglementaire. L'on peut aussi noter que la circonstance qu'une disposition constitutionnelle renvoie à la loi n'empêche pas de l'invoquer devant le juge administratif : à titre d'exemple, le préambule de 1946 prévoit que « le droit de grève s'exerce dans la cadre des lois qui le réglementent » ; bien que renvoyant à la loi, cette disposition est pourtant appliquée par le juge.

.

La richesse des règles du préambule

Le préambule de 1958 est d'autant plus riche qu'il est court. Il ne tire donc pas son importance du nombre de lignes qu'il contient, mais bien plutôt du renvoi qu'il opère à des textes fondamentaux en matière de garantie des droits : la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (droits de 1^o génération), le préambule de la Constitution de 1946 (droits de 2^o génération) et les dispositions de la Charte de l'Environnement (droits de 3^o génération). En effet, c'est à cet ensemble de textes que « le peuple français proclame solennellement son attachement ». C'est de cette façon que ces trois textes sont rattachés au préambule.

1 - La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

Ce texte est emblématique de l'histoire de France. Il consacre un ensemble de droits fondamentaux de l'individu. Parmi ceux-ci, l'on retrouve la liberté sous ses différentes formes : la sûreté individuelle, la liberté d'opinion, la liberté religieuse, la liberté d'expression ou encore la propriété privée. Figurent aussi les différents visages de l'égalité, tels que l'égalité devant la loi ou devant les charges publiques ou l'égal accès à tous les emplois publics. Au-delà de la consécration de droits fondamentaux, la Déclaration de 1789 esquisse aussi toute une conception de l'Etat : sont, ainsi, affirmés la souveraineté nationale ou la séparation des pouvoirs.

2 - Le Préambule de la Constitution de 1946

Ce texte proclame deux types de grands principes : les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

S'agissant des premiers, c'est ici toute la philosophie progressiste, qui se fait jour au lendemain de la guerre, qui se voit consacrée. Le constituant entend encre dans le texte le plus important de la hiérarchie juridique un ensemble de valeurs et de principes qu'il juge essentiel pour l'ère qui s'ouvre. Les principes ainsi consacrés sont articulés autour de différents thèmes : les droits du travailleur (droit de grève, liberté syndicale, participation à la détermination collective des conditions de travail), le combat des inégalités avec la disposition selon laquelle la Nation doit assurer à tous les conditions nécessaires à leur développement, l'affirmation de l'obligation de nationaliser ou encore la supériorité du droit international.

Le préambule de 1946 proclame aussi une autre catégorie de principe que sont les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRRL). Il s'agit pour le constituant de tirer tout le profit possible de l'œuvre juridique libérale accomplie sous la III^e République. Ces principes ont une pleine valeur constitutionnelle et ne peuvent donc être modifiés ou abrogés que par une révision constitutionnelle. Cette fois-ci aucune liste n'est donnée. C'est alors au juge constitutionnel qu'il revient de les découvrir à travers l'ensemble des lois adoptées par un Parlement républicain avant 1958 : sont ainsi visées les lois adoptées sous la III^e, mais aussi celles adoptées sous la IV^e République. Ainsi, quand il constatera qu'un principe est repris par plusieurs lois, le juge pourra considérer qu'il fait partie intégrante de la tradition juridique républicaine et le consacrer. L'on peut citer le fameux principe de la liberté d'association, le principe de la liberté de l'enseignement, le principe des droits de la défense, ou encore le principe de l'indépendance de la juridiction administrative. Si le Conseil constitutionnel est la seule autorité à pouvoir découvrir ces principes, il peut arriver que le juge administratif décide de s'y aventurer, comme ce fut le cas en 1996 au sujet de l'extradition d'un étranger dans un but politique (CE, ass., 3/07/1996, *Koné*).

3 - La Charte de l'environnement de 2005

Si elle n'innove pas puisqu'elle reprend pour l'essentiel des principes contenus dans diverses conventions internationales, cette Charte a le mérite d'être l'un des premiers textes relatifs à l'environnement à être ainsi constitutionnalisés. La philosophie générale de ce texte est de consacrer la notion de développement durable en tentant de concilier la protection et la mise en valeur de

l'environnement avec le développement économique et le progrès social. Sont ainsi consacrés le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le droit de toute personne à l'information et à la participation en matière d'environnement. Mais, sont aussi créées des obligations pour les pouvoirs publics ou les personnes privées, au titre desquelles figurent le principe de précaution ou l'obligation de réparation des dommages environnementaux.

II – Contrôle de constitutionnalité des lois et juge administratif

Le principe est simple et clair : le Conseil d'Etat s'estime incompétent pour contrôler la constitutionnalité d'une loi ; en pareille hypothèse, celui-ci fait application de la théorie de la loi-écran. Mais, depuis la création de la Question Prioritaire de Constitutionnalité, le juge administratif est amené malgré lui à apprécier la constitutionnalité des normes législatives.

La théorie de la loi-écran

Si le juge administratif peut annuler un acte administratif contraire à la Constitution, il ne peut pas, en revanche, contrôler la conformité d'une loi à la Constitution. Le problème se pose lorsque l'acte administratif attaqué pour contrariété avec la Constitution prend pour base une loi : en effet, il se peut qu'un tel acte soit contraire à la Constitution tout en étant conforme à une loi. On dit alors que la loi sert de fondement légal à l'acte administratif. Dans ce cas, annuler l'acte administratif reviendrait indirectement pour le juge à déclarer la loi contraire à la Constitution. N'ayant pas le pouvoir de juger de la constitutionnalité des lois, le juge administratif fait application de la théorie de la loi-écran : en d'autres termes, la loi fait écran entre la Constitution et l'acte administratif, et ce dernier n'est pas annulé. Cette théorie de la loi écran a été inaugurée par le Conseil d'Etat dans son arrêt de section Arrighi du 6 novembre 1936. En revanche, dans le cas où la loi a délégué au gouvernement le pouvoir de prendre certaines mesures sans en fixer le contenu, l'acte administratif pris se devra de respecter la Constitution, l'écran disparaît de ce fait : on dit ici que l'écran est apparent (CE, 17/05/1991, Quintin).

Cette position s'explique par le fait que le Conseil d'Etat estime ne pas avoir le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois. En effet, il est le juge des actes administratifs et non des actes législatifs, la loi s'impose à lui. De plus, depuis 1958, un organe spécial, le Conseil constitutionnel, est chargé d'opérer ce contrôle. Le Conseil d'Etat ne souhaite donc pas empiéter sur les prérogatives de ce dernier.

La Question Prioritaire de Constitutionnalité et ses conséquences

Il s'agit là d'un mécanisme de contrôle a posteriori de la constitutionnalité des lois prévu par le nouvel article 61-1 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle de 2008. Il fait intervenir en début de procédure les juridictions ordinaires, administratives et judiciaires, et le Conseil constitutionnel en bout de course. Ce nouveau moyen peut être soulevé par les parties à une instance, et uniquement par elles, lorsqu'elles estiment qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Il peut l'être tant devant le Tribunal administratif ou la Cour administrative d'appel que devant le Conseil d'Etat. Ces juridictions sont chargées d'une fonction de filtrage. Ainsi, les juges de premier ressort et d'appel doivent décider si la question « est non dépourvue de caractère sérieux », et ce dans les huit jours. Si tel est le cas, l'affaire est transmise au Conseil d'Etat qui doit décider si la question est « nouvelle ou présente un caractère sérieux », et ce dans les trois mois. La question est dite nouvelle si la disposition contestée n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel. Si le juge administratif suprême considère que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux, il doit renvoyer la question au juge constitutionnel. Si ce dernier estime que la disposition législative contestée est contraire à la Constitution, cette disposition est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil ou d'une date ultérieure fixée par cette décision.

Au final, bien que la déclaration de conformité ou de non-conformité à la Constitution relève du Conseil constitutionnel, le mécanisme mis en place par la QPC implique que le juge administratif porte une appréciation, même indirecte, sur la constitutionnalité de la loi. En effet, pour décider du caractère sérieux du moyen et interpréter l'atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil d'Etat doit logiquement procéder à un examen au fond de la loi, même si cet examen n'est que partiel et ne débouche sur aucune position officielle. Le mécanisme même de la QPC rend donc inévitable pour le juge administratif une réflexion sur la constitutionnalité de la loi. La question maintenant posée est de savoir ce que sera la position du Conseil d'Etat s'agissant de la théorie classique de la loi-écran dans ce nouveau contexte juridique.