

La richesse des normes de référence. – Puisque le Conseil constitutionnel contrôle la conformité des lois à la Constitution, c'est évidemment celle-ci qui constitue la norme de référence. Mais qu'est-ce au juste que la Constitution ? La question n'est pas aussi naïve qu'on pourrait le croire. On pourrait en effet hésiter entre une conception étroite et une conception large.

D'après la conception étroite, la Constitution se réduit au texte fondateur de la Vème République, en tenant compte seulement des modifications qui y ont été apportées par les révisions successives. Elle définit le statut et les compétences des pouvoirs publics, mais elle ne contient que très peu de règles relatives aux droits et libertés.

D'après la conception large, la Constitution comprend également des éléments plus anciens, auxquels le texte adopté en 1958 fait d'ailleurs référence, et qui concernent essentiellement les droits et libertés. Dans une importante décision du 16 juillet 1971, qui est donc un peu antérieure à l'élargissement de la saisine, le Conseil constitutionnel s'est rallié à cette conception large.

Le « bloc de constitutionnalité » - c'est-à-dire l'ensemble des normes dont il assure la protection et dont le respect s'impose au législateur – ne se limite donc pas au texte fondateur de la Vème République. Ce bloc comprend également :

- La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui énonce des principes traditionnels tels que la liberté individuelle, l'égalité devant la loi, la non rétroactivité des sanctions pénales, et le caractère inviolable et sacré du droit de propriété.

- Le Préambule de la Constitution de 1946, qui est d'une inspiration beaucoup plus moderne et qui consacre en tant que « principes particulièrement nécessaires à notre temps » un certain nombre de droits économiques et sociaux, comme le droit de grève ou le droit syndical.

- Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR). Ils sont rattachés au bloc de constitutionnalité d'une manière indirecte car le Préambule de la Constitution de 1958 ne les mentionne pas expressément. Mais il se réfère au Préambule de 1946 qui « réaffirme solennellement...les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », en leur reconnaissant une valeur équivalente à celle des droits et libertés consacrés par la Déclaration de 1789. Les PFRLR doivent être recherchés dans la législation en vigueur avant la chute du régime républicain survenu en juillet 1940. La plupart n'ont été reconnus que sous la IIIème République, mais quelques-uns ont une origine plus ancienne, comme le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires qui date de la période révolutionnaire, ou celui de la liberté de l'enseignement, proclamé dès 1848. Comment établit-on l'existence d'un PFRLR ? Ces principes ayant été consacrés à l'origine par des lois ordinaires, et non par des lois constitutionnelles, il n'existe aucun critère formel qui permette de les identifier. C'est donc le point de vue matériel qui est déterminant : les PFRLR sont des principes indissociables de la tradition républicaine française, cette indissociabilité devant être attestée par le fait que le législateur de la IIIème République y était toujours demeuré fidèle [1] .

Le Conseil constitutionnel (ou accessoirement le Conseil d'Etat [2] ) peut ainsi créer, en s'inspirant de lois toujours en vigueur mais dont l'origine remonte à plus d'un demi siècle, de nouveaux principes constitutionnels dont il imposera le respect au législateur d'aujourd'hui. La liste s'allonge au fil de la jurisprudence. [...]

- Les objectifs (ou principes) de valeur constitutionnelle : ce ne sont pas vraiment des normes mais plutôt des finalités assez générales. Le Conseil constitutionnel s'y réfère tantôt pour limiter un droit de valeur constitutionnelle expressément reconnu par la Constitution : par exemple le droit de grève ou le droit de libre communication des idées doit être concilié avec la sauvegarde du maintien de l'ordre public, qui est un objectif de valeur constitutionnelle [3] , et tantôt au contraire pour justifier la protection renforcée à certains droits (...).

- Bien qu'elles aient une valeur inférieure à celle de la Constitution proprement dite, les lois organiques font également partie du bloc de constitutionnalité au sens large, car le Conseil constitutionnel les utilise également comme normes de référence pour le contrôle des lois ordinaires.

La tendance à l'élargissement de la notion de constitution connaît cependant une limite. Bien que, d'après l'article 55 de la Constitution, les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés aient, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, le Conseil a refusé de les intégrer dans le bloc de constitutionnalité (décision n° 74-54 D.C. du 15 janv. 1975, Rec. p. 19). Quelle que soit leur importance d'un point de vue politique – on pense notamment au traité fondateur de la Communauté européenne ou à la Convention européenne des droits de l'Homme – les engagements internationaux ne constituent donc pas des normes de référence pour le Conseil constitutionnel.

[1] Cf. Décision n° 88-244 D.C. du 20 juillet 1988, Rec. 119.

[2] À la différence du Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat ne peut pas censurer une loi au motif qu'elle porterait atteinte à un PFRLR. Mais il peut par exemple énoncer un PFRLR lorsqu'il doit interpréter une convention internationale. Ainsi a-t-il récemment jugé que l'accord de coopération franco-malien du 9 mars 1962 devait être interprété conformément au PFRLR « selon lequel l'Etat doit refuser l'extradition d'un étranger lorsqu'elle est demandée dans un but politique » (C.E., Koné, 3 juillet 1996, AJDA, p. 805).

[3] Pour le droit de grève : Décision 105 D.C. du 25 juill. 1979 Rec. 33. Pour la liberté de communication : Décision 248 D.C. du 17 janv. 1989, Rec. 18.