

**LES FORMULATIONS D'OBJECTIFS  
DANS LE CONTROLE DE  
CONSTITUTIONNALITE DES LOIS EN FRANCE**

**(NOTE SUR LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL  
CONSTITUTIONNEL)**

Par

**Jean-Yves CHEROT**  
*Professeur à la Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-  
Marseille*

Cette étude a pour objet de recenser les décisions du Conseil constitutionnel sur les formulations d'objectifs dans les textes législatifs et d'en faire une présentation et un commentaire sommaire.

Les formulations d'objectifs dans les textes législatifs sont définies par ailleurs dans ce Cahier de Méthodologie juridique. Elles recouvrent des déclarations de principe de la part du législateur, l'énoncé de droits fondamentaux généraux et des affirmations sur les buts de l'action de l'Etat dans le secteur où il intervient.

L'emploi de ces formulations d'objectifs dans le texte même de loi fait l'objet de réserves de la part de la doctrine. Pour celle-ci certaines formulations d'objectifs contribuent à tromper le citoyen sur l'étendue de ses droits tant peut être grand l'écart entre objectifs généraux annoncés et mesures concrètes prescrites par la loi.

Les formulations d'objectifs peuvent avoir pour objet de masquer les objectifs véritables du législateur et tromper ainsi le citoyen sur les intentions réelles du parlement (et du gouvernement).

Aussi les formulations d'objectifs ont plus de chance d'apparaître dans les domaines difficiles à maîtriser. Elles contiennent souvent l'énonciation d'objectifs contradictoires.

Les formulations d'objectifs peuvent, dans certains cas, renforcer l'encadrement des actions des particuliers dans leurs rapports de droit privé en donnant dans l'interprétation de la loi un poids plus lourd aux objectifs de la société et en diminuant la liberté des particuliers dans la poursuite de leurs objectifs personnels.

Selon la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 la loi "défend", "punit", "protège", "établit des peines". Elle n'a pas à énoncer ou à formuler des objectifs.

Bien évidemment toute législation repose sur des finalités. La recherche de cette finalité -la ratio legis- est un élément essentiel du travail de l'autorité chargée d'interpréter ou d'appliquer la loi. Mais est-il nécessaire que la loi formule les objectifs qu'elle poursuit ? Y-a-t-il même un rapport entre la ratio legis des juristes et les formulations d'objectifs du législateur ?

On doit aller au-delà de ces réserves faites a priori et examiner avec plus d'attention et dans le détail le phénomène des formulations d'objectifs dans les textes législatifs. L'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel est un élément nécessaire de cet examen empirique car la position du Conseil constitutionnel par rapport à la loi en fait un acteur utile à étudier pour apprécier le rôle, les limites des formulations d'objectifs.

La jurisprudence du Conseil (1) donne une place utile aux formulations d'objectifs sans pour autant qu'elle fasse tomber toutes les critiques qui peuvent être avancées contre cette technique et son développement.

Le Conseil permet de faire le départ entre formulation d'objectifs à contenu normatif et simple déclaration d'intention sans contenu normatif. A propos de la loi sur l'évolution de la

(1) En limitant l'étude aux décisions rendues depuis 1981 (date à partir de laquelle la technique de la formulation d'objectifs s'est développée) cinq décisions seulement ont pu être relevées :

- 83-165 DC du 20 janvier 1984. Loi sur l'enseignement supérieur
- 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984. Entreprises de presse
- 85-196 DC du 8 août 1985. Evolution de la Nouvelle-Calédonie
- 86-207 DC des 25-26 juin 1986. Loi d'habilitation
- 86-217 DC du 18 septembre 1986. Liberté de communication audiovisuelle.

Nouvelle-Calédonie, le Conseil considère qu'en "prévoyant de demander aux populations intéressées de se prononcer sur l'accession du territoire à l'indépendance "en association avec la France" sans autre précision, l'article 1er, premier alinéa de la loi, se borne à formuler une déclaration d'intention sans contenu normatif ; que s'agissant d'un objectif que le législateur se fixe à lui-même en vue de dispositions législatives ultérieures, il ne saurait, en l'état, être comme tel susceptible de censure constitutionnelle" (décision 85-196 DC du 8 août 1985 sur la Nouvelle-Calédonie).

Ce faisant le Conseil n'a pas pour autant condamné les formulations d'objectifs. Il faut, en tous cas, distinguer les objectifs que le législateur s'adresse à lui-même qui ne peuvent avoir valeur normative (et dont la présence dans le corps de la loi pourrait disparaître (2)) et les objectifs qu'il adresse aux autorités d'application de la loi et qui peuvent avoir valeur normative (3).

D'ailleurs, à quelques reprises, le Conseil constitutionnel a reconnu valeur normative aux formulations d'objectifs dans les textes législatifs. Les formulations d'objectifs facilitent le contrôle de constitutionnalité (I) et, dans certains cas, elles sont une condition même de la constitutionnalité de la loi (II).

## I - LES FORMULATIONS D'OBJECTIFS FACILITENT LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE

Le Conseil constitutionnel fait usage des formulations d'objectifs soit pour interpréter certains termes d'une loi soumise à son examen (et la déclarer, au terme de cette interprétation, conforme à la Constitution), soit pour vérifier le caractère non arbitraire et proportionné des limitations que la loi fait subir à certaines libertés, soit même pour vérifier l'insuffisance des garanties que la loi apporte à certains principes, droits ou libertés.

### 1.1. Les formulations d'objectifs contribuent à la technique de la déclaration de conformité sous réserve

Dans la décision 86-217 DC du 18 septembre 1986 sur la loi relative à la liberté de communication, le Conseil utilise les formulations d'objectifs pour interpréter favorablement d'autres

(2) Dans le cas examiné de la loi sur la Nouvelle-Calédonie, la réalisation de l'objectif d'indépendance - association ne dépend même pas du législateur français.  
 (3) Les formulations d'objectifs ne sont d'ailleurs pas les seuls types de dispositions législatives à se voir dénier tout effet juridique par le Conseil. Pour une disposition de la loi portant réforme de la planification et interdisant la modification de la loi de plan avant deux ans d'exécution déclarée dépourvue de tout effet juridique et inopérante voir C.C. O-L-142 DC du 27 juillet 1982.

dispositions de la loi. "Les dispositions des articles 28 à 31 doivent être interprétées à la lumière des principes posés par la loi en ses articles 1 et 3 qui font obligation à la Commission Nationale de la Communication et des Libertés de préserver par priorité "l'expression pluraliste des courants d'opinion" ; qu'en particulier, dans l'hypothèse où il n'existe qu'une seule fréquence dans une zone donnée, il appartiendra à la Commission d'imposer au bénéficiaire de l'autorisation des obligations destinées à assurer une expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion... Une toute autre interprétation qui conduirait à conférer à la Commission un pouvoir discrétionnaire pour l'application des articles 28 à 31 de la loi, sans la soumettre au respect du cadre impérativement défini par les articles 1 et 3, serait contraire à la Constitution".

### 1.2. Les formulations d'objectifs, élément de contrôle de proportionnalité

La référence aux formulations d'objectifs permet au Conseil de justifier des mesures restrictives de liberté dans la mesure où elles sont nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés. Le Conseil amorce ainsi un contrôle de proportionnalité. Dans la décision 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984 sur les entreprises de presse le Conseil se fonde sur le but énoncé par la loi d'assurer la transparence financière des entreprises de presse pour accepter la constitutionnalité de mesures donnant aux actionnaires et aux membres de l'équipe rédactionnelle des sociétés gérant une entreprise de presse le droit de consulter le compte des valeurs nominatives tenu par ces sociétés dont les requérants faisaient valoir qu'elles portent atteinte au secret des affaires et du patrimoine, élément du droit au respect de la vie privée.

Dans la même décision, et à propos maintenant de l'objectif de pluralisme, le Conseil considère que "si... l'interdiction de certains opérations financières ayant pour effet le dépassement des plafonds fixés... limite les conditions de l'exercice du droit de propriété des personnes qui seraient à même d'entreprendre de telles opérations, cette limitation qui ne s'accompagne d'aucune privation du droit de propriété... *et qui se fonde sur la nécessité de préserver le pluralisme de la presse, ne constitue pas une méconnaissance des dispositions de l'article 17 de la D.D.H.C.*"

La déclaration d'objectif est une technique permettant ainsi d'assurer le contrôle de l'adéquation des moyens aux fins.

Cependant -et cela atténue fortement l'intérêt de cette technique- la formulation d'objectifs dans la loi n'est pas un élément indispensable au contrôle de proportion ou de nécessité

ou tout simplement de l'absence d'arbitraire (4). Le Conseil est en mesure, en se servant notamment des travaux préparatoires ou des exposés des motifs, quand ils existent, de découvrir les objectifs de la loi. Ne le fait-il pas fréquemment pour faire application du principe d'égalité qui "ne fait nullement obstacle à ce que, *en fonction des objectifs poursuivis*, à des situations différentes soient appliquées des règles différentes" (décision 85-200 DC du 16 janvier 1986) et plus généralement que des règles différentes soient appliquées pour satisfaire des objectifs d'intérêt général.

Ainsi le Conseil fait-il référence souvent à l'intention du législateur sans que celui-ci ait pour autant formulé cette intention dans le texte de la loi (5).

### 1.3. Les formulations d'objectifs et les garanties des droits fondamentaux

Les formulations d'objectifs peuvent jouer un rôle dans la découverte des garanties que la loi doit assurer aux droits et libertés.

La loi sur l'enseignement supérieur proclame que "le service public de l'enseignement supérieur est laïc et indépendant de toute entreprise politique, économique, religieuse ou idéologique ; il tend à l'objectivité du savoir ; il respecte la diversité des opinions. Il doit garantir à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique". Le Conseil en déduit que "dès lors, par leur nature même, les fonctions d'enseignement et de recherche non seulement permettent mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnes soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables", et censure les dispositions de la même loi instituant, pour l'élection des représentants des enseignants chercheurs au Conseil

(4) Sur la formulation des objectifs par le Conseil lui-même voir X. Philippe "Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelles et administratives françaises", *Economica*, P.U.A.M., à paraître.

(5) Par exemple décision 86-209 DC du 3 juillet 1986 à propos d'un texte portant atteinte au principe d'égalité devant l'impôt. "Dans l'intention du législateur les dispositions de l'article 11 visent à éviter qu'un contribuable qui n'a pas acquitté l'impôt persévère dans un comportement irrégulier ; elles tendent en outre à susciter le rapatriement des avoirs détenus à l'étranger afin de faire bénéficier l'économie nationale d'un apport de ressources financières nouvelles ; ...".

Décision 86-213 DC du 3 septembre 1986 "La différence de traitement établie par l'article 706-25 nouveau du Code de procédure pénale entre les auteurs des infractions visées par l'article 706-16 nouveau selon que les infractions sont ou non en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour objet de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur tend, selon l'intention du législateur, à déjouer l'effet des pressions ou des menaces pouvant altérer la sérénité de la juridiction de jugement ; que cette différence de traitement ne procède donc pas d'une discrimination injustifiée".

d'administration des Universités, un collège unique (décision 83-165 DC du 20 janvier 1984).

Bien évidemment la formulation d'objectifs n'a pas, en elle-même, une valeur supérieure à celle des autres dispositions de la loi (sauf à consacrer un objectif de valeur constitutionnelle). Peut-être pourrait-on dire que c'est la contradiction dans la loi qui est censurée. Plus sûrement, la formulation d'objectifs vient à l'appui d'un principe de valeur constitutionnelle : "en ce qui concerne les professeurs" tout au moins la garantie de l'indépendance résulte "en outre" d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République (mais les autres catégories d'enseignants chercheurs bénéficient aussi d'une protection constitutionnelle). La formulation d'objectifs est venue ici à l'appui de la formulation d'un droit fondamental. Elles constituent ainsi une source matérielle du contrôle de constitutionnalité.

Elles pourraient jouer un rôle notamment lorsque le Conseil s'oppose à une déréglementation qui conduit à supprimer la garantie d'un droit ou d'une liberté (6). Elles pourraient alors servir de point de référence pour mesurer la gravité des déréglementations.

## II - LES FORMULATIONS D'OBJECTIFS, CONDITION DE CONSTITUTIONNALITE DANS CERTAINS CAS

Les formulations d'objectifs peuvent jouer un rôle important dans le maintien par le Parlement de sa maîtrise d'un domaine alors même que le Parlement est obligé par la force des choses de confier de larges compétences à l'administration. La constitutionnalité d'une "habilitation" peut être conditionnée -pour éviter la sanction de l'incompétence négative- par un énoncé par le législateur des finalités que doit respecter l'autorité administrative dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés.

Bien évidemment cette condition doit être respectée lorsque c'est la Constitution elle-même qui l'énonce. Ainsi, à propos des lois d'habilitation de l'article 38, c'est pour l'exécution d'un programme que le gouvernement peut recevoir compétence pour prendre des mesures relevant du domaine de la loi. Cette

(6) Le Conseil consacre ainsi une conception de l'Etat interventionniste dans la garantie des libertés. Jurisprudence inaugurée par la décision 83-165 DC du 20 janvier 1984 : "L'abrogation totale de la loi d'orientation du 12 novembre 1968 dont certaines dispositions donnaient aux enseignants des garanties conformes aux existences constitutionnelles qui n'ont pas été remplacées dans la présente loi par des garanties équivalentes n'est pas conformes à la Constitution". Jurisprudence reprise dans la décision du 18 janvier 1985 (loi Chevènement sur les établissements d'enseignement privé) et appliquée dans les décisions du 29 juillet 1986 (Presse) et du 18 septembre 1986 (Communication audiovisuelle).

exigence distingue les lois d'habilitation de l'article 38 et les lois de pleins pouvoirs.

Dans la décision 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 le Conseil a précisé que "s'il est spécifié à l'alinéa 1 de l'article 38 de la Constitution que c'est pour l'exécution de son programme que le Gouvernement se voit attribuer la possibilité de demander au Parlement l'autorisation de prendre, par voie d'ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, ce texte doit être entendu comme faisant l'obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et leur domaine d'intervention".

Le Conseil ajoute que "si le gouvernement doit définir avec précision les finalités de l'habilitation qu'il demande en vue de la réalisation de son programme, il n'est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation".

Appliquant ces principes le Conseil a jugé les articles de la loi d'habilitation conformes à la Constitution. Il considère, par exemple, que "si l'article 1er de la loi assigne comme finalité aux ordonnances qu'il autorise le gouvernement à prendre la définition d'un nouveau droit de la concurrence et la recherche d'une plus grande liberté de gestion aux entreprises, il n'autorise pas pour autant le Gouvernement à modifier ou à abroger l'ensemble des règles de droit civil, commercial, pénal, administratif ou social intéressant la vie économique ; qu'il résulte de ses termes, éclairés par les travaux préparatoires et notamment par la déclaration du Gouvernement devant le Parlement, que l'habilitation demandée vise la modification ou l'abrogation de dispositions spécifiques...".

Il ressort de l'analyse du Conseil que les finalités pour lesquelles le Gouvernement demande l'habilitation doivent se lire dans la loi elle-même éventuellement avec l'éclairage des déclarations faites au Parlement.

La situation retenue pour les lois d'habilitation pourrait être étendue aux cas nombreux où le législateur confère, faute de pouvoir réglementer un domaine à lui seul, des pouvoirs à l'administration. Le Conseil juge que ces habilitations à agir ne peuvent déposséder le législateur de ses compétences (interdiction de l'incompétence négative) et que l'administration ne peut agir que dans le cadre de conditions suffisamment bien définies par la loi. De telle sorte que les objectifs formulés dans la loi sont de nature à rendre une loi conférant un pouvoir d'appréciation à l'administration conforme à la Constitution.

La formulation d'objectifs dans la loi n'est cependant pas une obligation dans ce cas pour le Parlement. Le Conseil constitutionnel peut dégager des termes de la loi et des travaux préparatoires les objectifs poursuivis venant limiter les pouvoirs de l'administration. Le Conseil interprète ainsi la loi et la déclare conforme sous réserve de cette interprétation en formulant lui-même l'objectif du législateur.

Pour un pouvoir d'agrément fiscal qui, abandonné discrétionnairement à l'administration, violerait l'article 34 de la Constitution, le Conseil interprète la loi en faisant référence à l'objectif du législateur et en déduit l'absence de pouvoir discrétionnaire de l'administration : "Pour éviter qu'eu égard aux reports prévus, l'entrée d'une société dans un groupe ait principalement pour but de permettre d'éviter l'impôt, le législateur a subordonné la mise en oeuvre des dispositions autorisant un report des déficits à un agrément du ministre chargé du budget. A défaut d'autres critères fixés par la loi, l'exigence d'un agrément n'a pas pour conséquence de conférer à l'autorité ministérielle le pouvoir de déterminer le champ d'application d'un avantage fiscal ; qu'au cas considéré, l'exigence de l'agrément confère seulement au ministre chargé du budget le pouvoir de s'assurer, conformément à l'objectif poursuivi par le législateur, que l'opération de restructuration, de regroupement ou d'apport en cause satisfait aux conditions fixées par la loi..." (décision 87-237 DC du 30 décembre 1987).

Le Conseil constitutionnel se substitue ainsi au législateur pour énoncer lui-même, par voie d'interprétation, l'objectif de la loi, et en sauver la constitutionnalité. N'est-ce pas, de sa part, solliciter le législateur pour qu'il énonce lui-même les objectifs qu'il assigne à l'administration ? Cela serait d'autant plus normal que, à la différence des particuliers, l'administration n'a pas d'objectifs propres. C'est la loi qui les lui assigne.

Ici objectifs formulés par la loi et objectifs assignés à l'administration se confondent. Le domaine du droit administratif pourrait ainsi être le domaine idéal de développement des formulations d'objectifs.