

# **Le contrôle du principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français**

**Jacqueline de Guillenchmidt**

*Membre du Conseil constitutionnel français*

Chargé notamment de veiller au respect par le législateur des libertés et droits fondamentaux garantis constitutionnellement, le Conseil constitutionnel a régulièrement recours à la technique du contrôle de proportionnalité.

La proportionnalité peut se définir comme un rapport de corrélation entre deux ou plusieurs éléments. Pour être « proportionné », ce rapport doit aboutir à un résultat équilibré, mesuré, raisonnable. En matière de contrôle de la conformité de la loi à la norme constitutionnelle, le principe de proportionnalité doit être entendu comme l'adéquation de la norme législative à l'objectif poursuivi ou comme l'équilibre entre l'atteinte portée à un droit et l'intérêt général.

Il s'agit à l'évidence d'un principe particulièrement mouvant, impossible à définir dans l'absolu et nécessairement contingent dans la mesure où il ne peut être appréhendé indépendamment du contexte géographique ou temporel, de la situation économique, sociale ou politique dans lesquels il s'inscrit.

Bien que n'ayant jamais été clairement défini par la loi ou par la jurisprudence, le contrôle du respect par le législateur du principe de proportionnalité est sans doute la pierre angulaire du contrôle de constitutionnalité. Il est sous-jacent, sans être clairement exprimé, dans la plupart des décisions du Conseil constitutionnel : c'est donc un contrôle nécessaire (I). Ce contrôle est cependant plus ou moins approfondi selon les principes en cause (II).

## **I. Un contrôle nécessaire : fonctions et domaine d'application**

C'est parce que le principe de proportionnalité sert de multiples objectifs (A) que son contrôle intervient dans des domaines variés (B).

### **A. Les diverses fonctions du principe de proportionnalité**

Selon les éminents professeurs Mathieu et Verpeaux<sup>1</sup>, le principe de proportionnalité est principalement utilisé dans trois hypothèses. Il est un instrument de conciliation entre principes constitutionnels concurrents, il peut représenter une condition du respect d'un principe constitutionnel, enfin il est parfois un principe constitutionnel en lui-même. Selon ces auteurs, le principe de

---

1. Mathieu (B.) et Verpeaux (M.), *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002, p. 484 et s.

proportionnalité est ainsi l'instrument qui permet de vérifier que le législateur « a réalisé un équilibre entre les exigences constitutionnelles impliquées qui ne conduise à la dénaturation d'aucune d'entre elles »<sup>2</sup>.

La pertinence de cette théorisation des fonctions du principe de proportionnalité est vérifiée par une analyse de certaines décisions récentes du Conseil constitutionnel.

– Le principe de proportionnalité est, tout d'abord, un instrument de conciliation entre principes constitutionnels concurrents. Il s'agit de la fonction la plus courante du principe de proportionnalité.

En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Lorsque des droits ou libertés garantis par le bloc de constitutionnalité se trouvent en concurrence, le législateur est parfois conduit à privilégier certains d'entre eux. En l'absence de hiérarchisation entre ces divers droits, ce que le Conseil n'a jamais admis, les limitations susceptibles d'être apportées aux uns résultent le plus souvent de nécessités inhérentes à l'exercice d'autres droits de valeur équivalente ou encore de la préservation de l'intérêt général. Le législateur procède alors à un travail de conciliation entre les principes constitutionnels susceptibles d'entrer en conflit. C'est cette conciliation que contrôle le Conseil constitutionnel lorsqu'il est saisi de la loi en cause.

Les différentes lois intervenues en matière de lutte contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001 en offrent un bon exemple, notamment la loi sur la sécurité intérieure, qui a donné lieu à la décision du Conseil du 13 mars 2003<sup>3</sup>. Le législateur avait, en effet, prévu de nouvelles règles facilitant la fouille des véhicules à l'arrêt, circulant ou en stationnement sur la voie publique, notamment pour prévenir certaines infractions liées au terrorisme, en des lieux et pour une période déterminés. La requête des parlementaires saisissants reprochait à ces dispositions de porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et venir et au respect de la vie privée.

Après avoir rappelé les exigences constitutionnelles que constituent le respect de l'ordre public qui se déduit de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>4</sup>, qui érige la sûreté en droit imprescriptible de l'homme, et de son article 4<sup>5</sup>, le Conseil constitutionnel a relevé dans un considérant de principe « 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, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la surveillance de l'autorité judiciaire ».

Le Conseil s'est ensuite prononcé sur le caractère équilibré de la conciliation opérée par le législateur en soulignant que les fouilles de véhicules étaient entourées de garanties nombreuses qu'il énumère dans sa décision. Il a ainsi relevé qu'il ne pourrait être procédé à ces fouilles dans les véhicules spécialement aménagés pour l'habitation ou utilisées comme résidence<sup>6</sup>. Le principe de proportionnalité a justifié, en l'espèce, la recherche de la confrontation des garanties des droits fondamentaux avec le but poursuivi par le législateur, ici rechercher et poursuivre les auteurs d'actes de terrorisme. C'est sur le fondement de ce principe que le Conseil a conclu que la conciliation opérée par le législateur n'était « entachée d'aucune erreur manifeste ».

2. *Ibid.*

3. Déc. n° 2003-467 DC.

4. Art. 2 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression. »

5. Art. 4 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas autrui. Ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. »

6. Déc. n° 2003-467 DC, cons. 21 à 27.

– Le respect du principe de proportionnalité peut être aussi la condition même du respect d'un principe constitutionnel sans que celui-ci se trouve en concurrence avec un autre droit. La proportionnalité fait parfois partie du principe lui-même.

Ainsi l'article 8 de la DDHC est-il sans doute le seul article de la Déclaration qui pose directement un principe de proportionnalité : « la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires (...) ». Il en résulte que le législateur ne peut établir que des peines proportionnées aux faits qu'elles visent à punir.

En 1996, le législateur avait, par exemple, défini l'acte terroriste par la combinaison entre certains crimes ou délits de droit commun strictement énumérés (blanchiment, homicide volontaire, association de malfaiteurs...) et une « entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». Dans sa décision du 16 juillet 1996<sup>7</sup>, le Conseil a censuré la disposition qui faisait entrer dans cette liste le délit d'aide à l'entrée et au séjour irrégulier des étrangers<sup>8</sup> en jugeant qu'il était disproportionné de faire entrer ce délit dans la liste des actes de terrorisme et de soumettre ainsi la personne poursuivie de ces faits aux règles de procédure sévères édictées par ailleurs pour les actes de terrorisme. Le Conseil souligne que l'aide au séjour irrégulier est une infraction autonome qui peut être poursuivie indépendamment de l'acte de terrorisme et selon les règles de procédure pénale de droit commun.

La recherche de la proportionnalité de la loi est ici absolue : il ne s'agit pas de hiérarchiser un principe au regard d'un autre, mais plutôt de caractériser la condition d'application du principe.

– Le Conseil constitutionnel tend aussi à regarder le principe de proportionnalité comme un principe constitutionnel en lui-même, même en l'absence de concurrence entre des droits fondamentaux. De façon transversale et en toute matière, le législateur doit observer une proportionnalité suffisante entre les mesures qu'il prend et les buts qu'il poursuit. Aucun texte constitutionnel, cependant, ne consacre expressément un tel principe, règle non écrite qui doit être observée en toutes matières.

Le Conseil constitutionnel a ainsi appliqué le principe de proportionnalité de manière autonome dans sa décision sur le « contrat première embauche »<sup>9</sup> dont le projet avait suscité une vive agitation sociale. Dans le but de favoriser l'emploi des jeunes, le gouvernement avait souhaité créer de nouvelles modalités de contrat de travail selon lesquelles, notamment, le licenciement intervenu dans les deux ans de la signature du contrat n'exigerait pas de motivation. Examinant la proportionnalité entre cette absence de motivation et la lutte contre le chômage des jeunes, le Conseil a jugé que ces modalités n'étaient pas « manifestement inappropriées à la finalité poursuivie<sup>10</sup> ».

Ces trois utilités du principe de proportionnalité peuvent coexister : principe transversal, il peut en même temps aider à résoudre le conflit entre deux droits ou libertés et être la condition du respect d'une exigence constitutionnelle.

7. N° 96-377 DC, Loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

8. « Considérant (...) que l'article 21 incrimine non pas des actes matériels directement attentatoires à la sécurité des biens ou des personnes mais un simple comportement d'aide directe ou indirecte à des personnes en situation irrégulière ; que ce comportement n'est pas en relation immédiate avec la commission de l'acte terroriste ; qu'au demeurant lorsque cette relation apparaît, ce comportement peut entrer dans le champ de la répression de la complicité des actes de terrorisme, du recel de criminel et de la participation à une association de malfaiteurs prévue par ailleurs ; qu'en outre la qualification d'acte de terrorisme a pour conséquence non seulement une aggravation des peines mais aussi l'application de règles procédurales dérogatoires au droit commun ; considérant que dans ces conditions, en estimant que l'infraction définie par les dispositions de l'article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée est susceptible d'entrer dans le champ des actes de terrorisme tels qu'ils sont définis et réprimés par l'article 421-1 du code pénal, le législateur a entaché son appréciation d'une disproportion manifeste (...) ».

9. Déc. n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*.

10. *Ibid.*, spéc. cons. n° 20.

## B. Les domaines d'utilisation variés du principe de proportionnalité

Le principe de proportionnalité est utilisé dans tous les domaines où la loi interagit avec des garanties fondamentales protégées par la Constitution. Il met ainsi en balance les principales exigences de valeur constitutionnelle, telles que l'ordre public<sup>11</sup> ou le respect de la vie privée<sup>12</sup>.

Il a, par exemple, permis de protéger le droit de grève tout en le conciliant avec la sauvegarde de l'intérêt général<sup>13</sup>. Après avoir visé l'article 7 du Préambule de la Constitution selon lequel « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent », le Conseil constitutionnel a en effet relevé que « les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle, mais qu'il a des limites et ont habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ». Dans la même décision, le Conseil a également confronté le droit de grève à la continuité du service public<sup>14</sup>. Le contrôle de proportionnalité vise ainsi à équilibrer des garanties constitutionnelles entre elles, en définissant leurs limites réciproques.

Le principe de proportionnalité permet également de concilier un droit-liberté, comme la liberté d'entreprendre avec un objectif à valeur constitutionnelle, comme la sauvegarde de l'ordre public<sup>15</sup>, ou encore un droit-créance tel le droit de mener une vie familiale normale et un objectif de valeur constitutionnelle comme la sauvegarde de l'ordre public<sup>16</sup>. Dans ces hypothèses, le Conseil, de manière très pragmatique, met en balance les principes en jeu sans nécessairement les hiérarchiser mais en vérifiant que le législateur les a conciliés de manière efficace et raisonnable.

## II. Des modalités d'application différenciées

Le contrôle opéré par le Conseil sur le respect du principe de proportionnalité par le législateur est gradué : tantôt il opère un contrôle dit « entier », il recherche alors si les trois critères d'appréciation de la proportionnalité sont réunis, tantôt il opère un contrôle dit « restreint » et il ne contrôle pas l'opportunité de la mesure autrement dit ses motifs. La ligne de partage n'est pas très nette entre ces deux types de contrôle mais dans les deux cas il peut utiliser pour faciliter son contrôle des techniques particulières comme les réserves d'interprétation ou la vérification de maintien de l'existence de garanties légales suffisantes pour l'exercice d'un droit ou d'une liberté (II).

11. V. déc. n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, cons. 58 et 62, où la liberté individuelle et celle d'aller et venir doivent être conciliées avec « ce qui est nécessaire pour la sauvegarde des fins d'intérêt général ayant valeur constitutionnelle » comme « la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes et des biens, nécessaires, l'une et l'autre, à la sauvegarde de droits de valeur constitutionnelle ». V. aussi décision n° 2008-562 du 21 février 2008, cons. 13.

12. V. déc. n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi sur la sécurité intérieure*, préc., cons. 21 à 27.

13. V. la déc. n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, cons. 1. V. aussi déc. n° 2001-556 DC du 16 août 2007, cons. 10.

14. V. déc. n° 79-105 DC, préc., cons. 1 : « notamment en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ».

15. V. déc. n° 2006-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, cons. 9, 10, 18 à 21.

16. V. déc. n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006*, cons. 16.

## A. Un contrôle « entier » ou un contrôle « restreint »

### a) Contrôle « entier »

C'est dans sa décision du 21 février 2008 sur la loi relative à la rétention de sûreté<sup>17</sup> que le Conseil constitutionnel a pour la première fois expressément décliné les trois composantes du principe de proportionnalité : l'adéquation, la nécessité et la proportionnalité proprement dite. Il ne relevait jusqu'à cette date que les deux dernières composantes de ce principe. Cette évolution est directement inspirée de la pratique de la Cour fédérale allemande ou encore de celle de la Cour des Justices des Communautés Européennes.

La loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté présentait un terrain particulièrement propice à l'application du principe de proportionnalité en raison des conflits potentiels qu'elle présentait entre différents droits et libertés fondamentaux. Le Conseil constitutionnel a admis la nature de mesure de sûreté – et non de sanction punitive – de la rétention de sûreté<sup>18</sup>, au regard du but préventif de la mesure. Il a ensuite confronté cette mesure au principe, résultant des articles 9 de la DDHC<sup>19</sup> et 66 de la Constitution<sup>20</sup>, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire, principe qui porte en lui-même le principe de proportionnalité, comme l'article 8 relatif à la nécessité des peines<sup>21</sup>.

Le Conseil constitutionnel a jugé que toute mesure de privation de liberté à titre de mesure de sûreté doit obéir à une triple condition d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité, le Conseil a ainsi énoncé ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « triple test » de proportionnalité<sup>22</sup>.

Ce triple test exige, tout d'abord, de s'assurer de l'adéquation de la mesure : est-elle adaptée aux finalités poursuivies par le législateur ? En l'espèce, elle a été appréciée au regard des crimes très graves punis d'au moins 15 ans de réclusion criminelle qui en permettent le prononcé et à l'état dangereux avéré des personnes qui en font l'objet. Le Conseil constitutionnel a ainsi constaté, dans sa décision, que cette mesure devait être réservée aux personnes présentant une particulière dangerosité caractérisée par un trouble grave de la personnalité et une probabilité très élevée de récidive. Le Conseil a ainsi relevé que la rétention de sûreté devait être « en adéquation » avec cet état. Selon lui, l'état de dangerosité doit être établi par le refus opposé par le détenu aux soins susceptibles d'être dispensés pendant la durée de la détention et par une observation de la personne pendant six semaines au moins avant sa sortie dans un centre spécialisé. Le Conseil a donc conclu qu'en raison de ces garanties, la rétention de sûreté était « en adéquation » avec l'état dangereux en raison d'un trouble grave de la personnalité.

La mesure doit ensuite être « nécessaire » au regard de l'ensemble des dispositions existantes poursuivant la même finalité. En l'espèce, l'état de dangerosité étant avéré, aucune autre mesure moins attentatoire à la liberté ne devait être suffisante, ni l'inscription sur le fichier judiciaire

17. V. déc. n° 2008-562 DC, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*.

18. La rétention de sûreté est une mesure de sûreté, par opposition aux peines qui ont le caractère d'une punition, créée par le législateur pour tenter d'éviter la récidive de crimes particulièrement graves, limitativement énumérés dans la loi. Elle s'applique aux personnes faisant l'objet d'une condamnation à 15 ans au moins de réclusion criminelle pour l'un de ces crimes et pour lesquelles la cour d'assises aura prévu à l'issue de leur peine, ces personnes pourront faire l'objet d'un placement dans un centre fermé (« centre socio-médico-judiciaire de sûreté »). Une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre, à terme, la fin de cette mesure doit être proposée à la personne faisant l'objet de ce placement. Sa situation est réévaluée tous les ans mais la durée n'est pas fixée à l'avance et pourra le cas échéant être perpétuelle.

19. Art. 9 de la DDHC : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il soit déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ».

20. Art. 66. – Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

21. V. *supra*.

22. V. déc. n° 2008-562 DC, préc., spéc. cons. 14 à 23.

national automatisé des infractions sexuelles ou violentes, ni le port du bracelet électronique mobile pour prévenir le renouvellement de l'infraction, notamment.

Enfin, la mesure doit être « proportionnelle » au sens strict. En l'espèce, il s'agissait d'évaluer si le rapport entre l'atteinte à la liberté individuelle, dont l'autorité judiciaire est la garante, et l'objectif de prévention de la récidive était équilibré. Le Conseil a énuméré toutes les garanties procédurales qui entourent la rétention de sûreté, notamment la place faite à l'autorité judiciaire, et a considéré que « le législateur a[vait] assorti la procédure de placement en rétention de garanties propres à assurer la conciliation qui lui incombe entre d'une part, la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire et, d'autre part, l'objectif de prévention de la récidive poursuivi »<sup>23</sup>. Évoquant le caractère nécessaire de la rétention de sûreté, considérée comme l'unique moyen de prévenir la récidive, le Conseil a ainsi estimé que le grief tiré de la disproportion entre le renouvellement sans limitation de durée de la mesure de sûreté et la prévention de la récidive devait être écarté.

On peut penser que lorsqu'il exercera un contrôle entier de proportionnalité, ce « triple test » pourra être la grille d'analyse du Conseil.

#### b) Contrôle « restreint »

Le contrôle de proportionnalité est un moyen de garantir les droits fondamentaux en posant des limites à l'action du législateur. Néanmoins, le Conseil constitutionnel se refuse à pousser trop loin ce contrôle ce qui le conduirait à s'ériger en juge de l'opportunité des lois. Depuis sa décision du 15 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse<sup>24</sup>, il se plaît à rappeler « qu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement » et « qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi déferée ne sont pas manifestement inappropriées à la finalité poursuivie ».

De même, dans sa décision du 16 janvier 1982 en matière de nationalisation<sup>25</sup>, le Conseil a considéré « que l'appréciation portée par le législateur sur la nécessité des nationalisations décidées par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne saurait, en l'absence d'erreur manifeste, être récusée par celui-ci dès lors qu'il n'est pas établi que les transferts de biens et d'entreprises présentement opérés restreindraient le champ de la propriété privée et de la liberté d'entreprendre au point de méconnaître les dispositions précitées de la Déclaration de 1789 ».

Le Conseil ne se prononce pas sur l'opportunité des mesures prises par le législateur. En d'autres termes, son contrôle porte sur les moyens choisis par le législateur, et non sur les objectifs qu'il poursuit.

### **B. L'utilisation de la vérification de l'existence de garanties légales suffisantes et des réserves d'interprétation dans l'appréciation du respect du principe de proportionnalité**

#### a) Vérification de l'existence de garanties légales

Le Conseil contrôle fréquemment si la loi n'a pas privé un principe constitutionnel de garanties légales. Récemment, dans sa décision du 27 février 2007 par laquelle il validait la loi « relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur », le Conseil rappelait « qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier

23. *Ibid.*, cons. 22.

24. V. déc. n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, préc., cons.1.

25. V. déc. n° 81-132 DC, *Loi de nationalisation*.

des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles »<sup>26</sup>. Il vérifiait ensuite que l'octroi hors appels à candidature, aux trois chaînes hertziennes privées nationales d'une chaîne en diffusion numérique supplémentaire, destinée à compenser le préjudice résultant pour ces chaînes de l'extinction anticipée de la diffusion analogique, n'était pas disproportionné eu égard à ce préjudice et aux autres obligations mises à leur charge en matière de production d'œuvres originales françaises. Enfin, la généralisation de la diffusion numérique qui est à ce prix aura pour but de « faciliter l'accès du plus grand nombre de téléspectateurs à des programmes diversifiés ; qu'il s'ensuit que loin de porter atteinte à la liberté d'expression ou au pluralisme des courants de pensée et d'opinion, les nouvelles dispositions, dans leur économie générale sont de nature à les favoriser ».

En 1989, dans le même domaine, il avait également décidé qu'« en se substituant au Conseil supérieur de l'audiovisuel pour mettre fin de manière anticipée au mandat du président des deux chaînes de télévision du secteur public, le législateur porte atteinte au principe d'indépendance des moyens de communication qui est le corollaire de la liberté de communiquer ; qu'en outre, l'article 2 de la loi a pour conséquence de priver de garanties légales l'exigence constitutionnelle que représente l'indépendance des présidents de chaîne du secteur public »<sup>27</sup>.

## b) Les réserves d'interprétation

Le Conseil constitutionnel a, également, recours aux « réserves d'interprétation », par lesquelles tout en déclarant une loi conforme à la Constitution, il ne retient sa constitutionnalité qu'à la condition que la loi soit interprétée et appliquée dans le sens qu'il prescrit. Ces réserves sont exprimées dans les motifs et rappelées dans le dispositif de la décision. Ne statuant pas *in concreto*, le Conseil n'est pas toujours en mesure d'opérer un contrôle complet de proportionnalité et par ses réserves d'interprétation il confie le contrôle de proportionnalité au juge qui devra appliquer la loi de telle façon qu'elle n'apporte pas une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux par rapport aux objectifs poursuivis.

À l'occasion de l'examen de « la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité »<sup>28</sup>, le Conseil a précisé qu'il appartiendrait aux magistrats chargés de mettre en œuvre ou de contrôler les nouvelles procédures exceptionnelles applicables à la criminalité et à la délinquance en bande organisée, de s'assurer, au cas par cas, qu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de penser que les faits constituent l'une des infractions graves commises en bande organisée limitativement énumérées par le code de procédure pénale. Les besoins de l'enquête ou de l'instruction devront ainsi justifier les restrictions que ces mesures seront susceptibles d'apporter à la liberté individuelle, à l'inviolabilité du domicile ou au secret de la vie privée.

De la même manière une réserve d'interprétation peut s'adresser au pouvoir réglementaire : les textes d'application de la loi, notamment les décrets, devront se conformer aux prescriptions dégagées par le Conseil.

\*

26. V. déc. n° 2007-550 DDC du 27 février 2007, *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*, cons. 4.

27. V. déc. n° 86-259 DC du 26 juillet 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 3.

28. V. déc. n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 56.

Pour conclure je voudrais me féliciter du choix d'un tel sujet comme thème de notre rencontre même si je dois avouer que cet exposé m'a demandé des efforts substantiels pour tenter de synthétiser l'application du principe de proportionnalité par le Conseil constitutionnel français.

Il demeure que ce principe m'apparaît être surtout une méthode pour faire triompher les droits fondamentaux et les concilier entre eux. Comme toute méthode elle ne vaut que par la manière dont elle est utilisée : elle exige ainsi d'être maniée avec bon sens – dont on sait depuis Descartes qu'il est également partagé entre tous les hommes.